Der Deutsche Volksstaat

Theodor Heuß,
Die Bundesstaaten und das Reich.

Schriften zur inneren Politik
★ Herausgegeben von ★
Wilhelm Heile & Walther Schotte.

PFEIL

3. Heft. 1.50 M.

0

Als Heft 1 der Sammlung erschien:

Fr. Naumann,
Der Kaiser im Volksstaat

11.—25. Tausend

Preis 1.20 M.

Der **„Fränkische Kurier"** in einer längeren Besprechung: . . . Indem so Demokratie und Kaisertum dabei sind, sich für die schweren Zukunftsaufgaben des neuen Deutschlands zu finden, erscheint ein Büchlein von Friedrich Naumann: „Der Kaiser im Volksstaat" . . . .

In zwingender Beweisführung, in glänzendem Aufbau, in meisterhaftem Stil zeigt Naumann, daß das wichtige Zentralproblem des Staates: erbliche Herrschaft und erworbenes Volksrecht, jetzt zur Lösung gebracht werden muß . . . .

Es ist dieser Tage irgendwo gesagt worden, daß die Stärke Naumanns mehr im Glauben und Lehren als im politischen Führen und Handeln liegt. Zugegeben, daß das richtig ist: in diesem Büchlein „Der Kaiser im Volksstaat" ist der Prophet von „Demokratie und Kaisertum" wieder lebendig geworden. Unsere Geschichte zwingt uns dazu, einen besonderen deutschen Ausgleich zwischen Monarchie und Demokratie zu finden. Daß er gefunden werde, ist eine Schicksalsfrage für das deutsche Volk. Wie er gefunden werden kann, das zeigt uns „Der Kaiser im Volksstaat" . . . .

„März": Vor bald 20 Jahren hat Friedrich Naumann sein Buch „Demokratie und Kaisertum" veröffentlicht, in dem er als die Notwendigkeit einer starken deutschen Zukunft beschrieb, daß die geschichtliche Monarchie, besonders das Hohenzollerntum, sich mit den aus der Tiefe wachsenden Volksbewegungen zusammenfinde . . . .

Der Krieg hat nun mit der klärenden Wucht seiner ersten Wochen das alte Naumannsche Bild als eine wohltätige Selbstverständlichkeit erwiesen. Der Kaiser hat genau so Ansichten und Stimmungen revidiert wie die linke Demokratie: beide trafen zusammen, und die Gemeinsamkeit ihrer Gefühle, Gesinnungen, Tätigkeiten, Opfer hat das Vaterland gerettet . . . .

Naumann selber hat die Problemstellung seines alten Bekenntnisbuches jetzt in einer kleinen Schrift aufgenommen: „Der Kaiser im Volksstaat". Sie zieht die Folgerungen aus den Tatsachen des Krieges und aus den demokratischen Entwicklungen, die von der Zeit erzwungen wurden. Mit jener schönen und überlegenen Klarheit des Ausdrucks, die sein Schriftstellertum auszeichnet, faltet er die Fragen auseinander, die heute jeden staatspolitisch denkenden Kopf bewegen müssen: wie wandeln sich Aufgabe, Gewicht, Einfluß, Verantwortung des Monarchen innerhalb unseres politischen Wesens, wenn gleichzeitig Volk und Parlament erfolgreich um die Ausdehnung ihrer Macht ringen? Wie ist in dem Bewußtsein des Volkes der monarchische Gedanke verankert, welchen Schutzes bedarf er und zugleich welch neuer Abtönung? Indem Naumann, geschichtlich prüfend, auch Begriff und Inhalt der Demokratie von den Symbolen ihrer Vergangenheit erleichtert, gewinnt er die Unbefangenheit, die Grenzen der Wirksamkeit zu zeichnen, zugleich aber auch jene unbedingte gemeinsame Hingabe im vaterländischen Dienst zu beschreiben, dem beide Teile unterworfen sind. Man muß dies Buch vor allem jenem Kreis von Menschen ans Herz legen, deren politische Stellungnahme in dumpfen Gefühlen hängen geblieben ist, und die jetzt der Suggestion lauter Schlagworte der Rechten ausgeliefert sind. Hier werden sie vor eine sehr ernste Prüfung des ganzen Journalistengetöses gerückt, das heute die staatspolitische Auseinandersetzung unseres inneren Lebens nur im Rahmen kleiner politischer Personalstrebereien begreifen und beschreiben will . . . . .

Der Deutsche Volksstaat
Schriften zur inneren Politik
herausgegeben von Wilhelm Heile und Walther Schotte

Heft 3:

Dr. Theodor Heuß,
Die Bundesstaaten und das Reich

1918
Fortschritt (Buchverlag der „Hilfe") G. m. b. H.
Berlin-Schöneberg

Dem Gedächtnis meines im
Felde gefallenen Freundes
Dr. Heinrich Paul
in Heilbronn.

Alle Rechte vorbehalten.

Diese kleine Schrift, deren Entwurf in das Spätjahr 1916 zurückreicht, wurde geplant unter dem beklemmenden Eindruck, daß aus Ernährungsnöten, wahren oder falschen Frontlegenden und nicht überprüfbaren dynastischen Ansprüchen der Partikularismus mählich sich zu einer Gesinnungsmacht neu in Deutschland entwickelte. Er führte wohl ein ziemlich anonymes Dasein, über das die üblichen Beteuerungen der nationalen Einheit durch Zeitungspapier hinwegrauschten, aber er war vorhanden, je und je peinlich spürbar. Dem sollte ein nüchtern sachliches Bekenntnis zum Zentralismus entgegengesetzt werden. Die innerpolitischen Vorgänge des Sommers 1917 mußten den Gedanken nahelegen, die Betrachtungen weiter zu spannen.

* * *

Überlegt man sich, wie leidenschaftlich, stark und mannigfaltig die politische Publizistik die Grundfragen des deutschen Staatswesens erörterte, ehe dies selber fertig war, vom Kreise des Freiherrn vom Stein bis in die sechziger Jahre, so ist es fast erstaunlich, wie jäh die Aussprache aufhörte, als der Bau vollendet stand. Die Freude über die Leistung, das stolze Gefühl, Zeitgenosse einer großen geschichtlichen Tat zu sein, ließ die Kritik verstummen. Politisch Enttäuschte sprachen Monologe in den Wind, wie Konstantin Frantz, ohne Echo. Die Opposition stritt sich mit dem Werkmeister um die Einrichtung, nicht um den Grundriß des Hauses; selbst die Partei, die sich bewußt feind-

so wichtigen Jahrzehnte war ohne höhere Idee. Daß das Preußen der Stein, Scharnhorst, Gneisenau Deutschland 1813 so wunderbar gerettet hatte, gab ihm in den Augen der groß Empfindenden den Anspruch auf Deutschlands Führerschaft; daß aber später das Preußen der Kamptze und Tessendorfs die Arndt, Jahn usf. aufs schmählichste mißhandelte, daß es das Versprechen einer Verfassung nicht einlöste, schuf dann jene Stimmung des Mißtrauens, die weithin bis in die Zeit der Reichsgründung wirksam blieb und den Blick für die großen und tragenden Eigenschaften dieses Staatsbaues trübte. Dem Historiker freilich mag es zweifelhaft scheinen, ob nicht in gewissem Sinn die Abwesenheit eines preußischen Parlaments auch Gutes wirkte: das Jahr 1848 hat gezeigt, wie das Nebeneinander der Nationalversammlungen in Berlin und Frankfurt die Schwierigkeit schuf, daß Preußen den inneren Aufgaben sich näher fühlte als den deutschen.

An dem Verzicht oder der Unfähigkeit des Wiener Kongresses, die deutsche Frage staatlich fruchtbar zu lösen, tragen wir in gewissem Sinn noch heute. Denn wieviel radikaler und durchgreifender die staatsmännische Revolution Bismarcks 1866/67 die deutschen Dinge umgestaltete, als die demokratische von 1848 es vermocht hatte: er hatte bei der Liquidation des Deutschen Bundes doch Restbestände aus der Masse mitzuübernehmen, die ihr Gesicht nicht verleugnen, auch wenn sie umgeformt wurden. Wir wollen uns hier nicht an dem Begriffsstreite beteiligen, ob der Deutsche Bund ein Gebilde staatsrechtlicher oder nur völkerrechtlicher Natur gewesen ist; wenn in diesem Krieg die feindlichen Diplomatien eine Zeitlang den törichten Wahn pflegten, die deutsche Einheit werde diese ungeheure Belastung nicht ertragen, so mögen die Erfahrungen mit der alten deutschen Kleinstaatendiplomatie durch ihr Gedächtnis gegangen sein.

Der Deutsche Bund war rechtlich und politisch ein Geschöpf der Resignation; er orientierte sich fast ausschließlich an dem Eindruck der vorangegangenen Epoche und hing an der Notwendigkeit, einen westlichen Einfall zu verhindern, ohne jedoch technisch selbst hierfür die gebotene Vorarbeit zu leisten. Preußen und Österreich waren sich selbst genug; daß sie sich in ihren Vertreterstimmen mit der Ziffer der übrigen viel kleineren Königreiche begnügten, je vier, war ein sachlich verhältnismäßig billiger Verzicht bei dem geringen Ausmaß von Kompetenzen, die der „Zentralgewalt" zustanden. Sie waren im übrigen in ihrer

äußeren Politik ziemlich ungebunden; ihr gemeinsames Interesse verlangte nur, daß künftig eine Konstellation wie der Rheinbund ausgeschlossen bleiben mußte, und daß sie dem Bedürfnis der Nation nach irgendeiner formalen Erneuerung der vernichteten Einheit nicht zuwider waren. Ihr eigenes gegenseitiges Verhältnis blieb ungeklärt; Wien hatte man, in Erinnerung an die entsunkene deutsche Kaiserwürde, den Vorsitz gelassen. Jede Entwicklung war von vornherein abgebunden, als für Verfassungsänderung Stimmeneinheit festgesetzt wurde — Polens Elend als Lehre für Deutschland! Das Ganze entsprach durchaus dem, was die Mittelstaaten ungefähr haben wollten: ihre junge Würde war durch die Gleichsetzung mit den alten Mächten scharf getrennt gegen die mediatisierten Herrschaften, sie blieben „souverän", konnten Gesandtschaften an den europäischen Höfen unterhalten, Bündnisse mit fremden Staaten schließen (sofern diese nicht gegen Interessen des Bundes gerichtet waren), und sie konnten es sich auch gefallen lassen, daß die Einrichtungen der Reichsverteidigung vernachlässigt blieben, da für ihre Existenz ja nun preußische und österreichische Bataillone zur Verfügung standen. Und eine Vertretung des deutschen Volkes, der deutschen Stände, die zu schaffen Steins angelegentliches Bemühen gewesen, fehlte.

* * *

Die gleiche staatsrechtliche Lage wie 1815 hat Bismarck fünfzig Jahre später noch angetroffen! Aber sie war nicht unerschüttert geblieben, war geistig umgepflügt worden, von der Demokratie im Jahre 1848 mit ihrem Verfassungsentwurf, von Radowitzens preußischer Unionspolitik und dem letzten Versuch Schmerlings, von Wien aus die deutsche Politik zu prägen.

Die Aufgabe des Jahres 1848 war die Korrektur der Arbeit des Wiener Kongresses. Nicht durch Diplomatenverträge, sondern durch Mehrheitsbeschlüsse einer allgemeinen Volksvertretung sollten der Aufbau und die Abgrenzung eines deutschen Gesamtstaates festgestellt werden. Wer wollte leugnen, daß die Arbeiten gründlicher, bewußter und zugleich besonnen angefaßt wurden. Indem Heeresverfassung, auswärtige und Wirtschaftspolitik sowie Wesentliches des Rechtslebens dem Zentralstaat überwiesen und zugleich nach einem Ausgleich der Finanz-

aufgaben gesucht wurde, war das Gerippe des möglichen Bundesstaates gegeben. Mit dieser Verteilung der Schwere konnte ein deutscher Staat, galt es, ihn durch einen „Vertrag" ins Leben zu rufen, sich entwickeln. Jedoch Staaten entstehen nicht durch Verträge, sondern durch das Gewicht der politischen Faktoren. Mit diesen aber war es schlechter geworden. Die Einzelstaaten waren in ihrem Eigenleben erstarkt. Das große moralische und nationale Vertrauen, das das Preußen der Befreiung in ganz Deutschland besessen hatte, versickerte in der drückenden Regierungszeit des dritten Friedrich Wilhelm; ja vielmehr Preußens aufrichtigste Verehrer, die für die geschichtliche Größe des Staates immer den offensten Blick zeigten wie etwa der Schwabe Paul Pfizer, sprachen aus, wie die reaktionäre Politik der unkonstitutionellen Berliner Regierung Preußen von seiner deutschen Aufgabe fast abschließe. Die Fruchtlosigkeit der vorangegangenen Jahrzehnte hatte die staatlichen Anschauungen radikalisiert. „Blut und Eisen", die nach den siegreichen Feldzügen gegen Napoleon hätten binden können, waren nun, durch die verschiedenen bewaffneten Zusammenstöße zwischen Volk und Militär zu einem Ferment der Zerstörung geworden. Neben dem in aller Ungunst zur Tiefe gewachsenen einheitlichen Nationalgefühl der breiten Bildungsschicht stand auf der Haben-Seite fast nur, daß im „Deutschen Zollverein" der größte Teil der deutschen Staaten, freilich ohne Österreich, zur Wirtschaftseinheit verbunden war.

Die Ursachen für den Mißerfolg des Werkes von Frankfurt haben wir hier nicht im einzelnen zu untersuchen. Bei den Mittelstaaten, die zumeist noch mit ängstlichen Umwälzungen im eigenen Betrieb zu tun hatten, genoß es keine Unterstützung; ihnen war es unter den bisherigen Verhältnissen soweit wohl genug gewesen, sie hatten nur für ihre Souveränität zu fürchten. Die beiden Großmächte betrachteten den Gang der Dinge wesentlich vom Standpunkt ihrer Hausmachtstellung zwischen den deutschen Staaten und in Europa. Beide, dazu gedrängt, in der Gewährung eigener Konstitutionen, der Berufung eigener Parlamente endlich das Wort vom 13. Artikel der Wiener Schlußakte einzulösen, erhielten innerstaatliche Probleme vor sich hingestellt, die ihren freien deutschen Entschluß, des Zugreifens oder des Verzichtens, hemmten. Als schließlich alle Mühen scheiterten, blieb fast das einzige sachliche Erbe eine schwere Belastung der Zukunft: Preußen hatte zwar eine Verfassung und eine Volksvertretung

erhalten, diese war aber seit dem Wahlgesetz vom 30. Mai 1849 (Dreiklassenwahlrecht!), seit der Schaffung des Herrenhauses so konstruiert, daß sie bis in unsere Tage hinein die „organische" Entwicklung des deutschen Staatslebens aufs empfindlichste behinderte. Eine peinliche Hinterlassenschaft der Revolution!

In dem Entwurf einer Reichsverfassung blieb die entscheidende, die politische Frage nach dem Oberhaupt am längsten offen. Das andere war ziemlich klar gefügt, vor allem in der Abgrenzung der Staatszwecke und der Verteilung der Gewalten. Für uns ist wichtig, wie man sich den Ausgleich zwischen monarchisch-einzelstaatlichen und demokratisch-nationalen Problemen dachte.

Das Staatsoberhaupt, für seine Person unverletzlich und mit einer Zivilliste ausgestattet, läßt die Reichsgeschäfte durch ein verantwortliches Reichsministerium ausführen; auf seinen Namen lautet der Fahneneid der Reichstruppen, die Zentralgewalt ernennt die Generäle. Der Kaiser allein vertritt das Reich nach außen; in der inneren Gesetzgebung kann er Beschlüsse des Parlaments ablehnen, wird deren Bejahung aber dreimal wiederholt, so bedürfen sie für die Gesetzeskraft nicht mehr der kaiserlichen Zustimmung. Dieser Gedanke, der die konsequenteste Ausprägung des parlamentarischen Macht- und Einheitswillens darstellte, mußte um seiner Schwächung der monarchischen Autorität den mittelstaatlichen Regierungen gefährlich erscheinen, denen im übrigen an einer starken Zentrale das wenigste gelegen war; von hier wuchs ein sehr nachhaltiger Protest.

Diese Einzelstaaten waren im übrigen zweifach vertreten: im „Reichsrat" und im „Staatenhause" des zwei Kammern umfassenden Parlaments. Die erste Körperschaft, die kein Bestandteil der Verfassung sein sollte, besaß insofern nur eine gewisse dekorative Bedeutung, als ihr bloß beratende, nicht beschließende Funktion zugewiesen werden sollte, zusammengesetzt aus Vertretern der Regierungen, von jedem Staat nur je einer, von den vier Reichsstädten ein gemeinsamer (nach Erich Brandenburg).

Das ungleich größere Gewicht lag auf dem „Staatenhaus", dessen 176 Mitglieder zur Hälfte von den Regierungen ernannt, zur anderen von den einzelstaatlichen Parlamenten gewählt werden mußten, auf sechs Jahre, mit öffentlicher Beratung. Das Vorbild war etwa der Senat der Vereinigten Staaten; man denkt auch an die Ersten Kammern der Einzellandtage, wo (neben den Vertretern altständischer Familien) Mitglieder sitzen, die teils von

der betreffenden Regierung ernannt, teils von berechtigten Wählervereinigungen der Ritterschaften oder der Berufsverbände gewählt werden. In der Gesetzgebung arbeitet das Oberhaus neben dem aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Volkshaus mit gleichen Rechten; nur in den Fragen des Budgets steht bei verschiedener Auffassung diesem die letzte Entscheidung zu. Der Verfassungsentwurf läßt dem Staatenhaus gegenüber eine Lücke: er sagt nichts über das Einzelstaatswahlrecht, das doch von starker Bedeutung für die Reichspolitik sein mußte, da es Wahlkörperschaften für einen Teil des Reichsparlaments zu bilden hatte.

Dieser Gedanke der Homogenität zwischen den Wahlgesetzen für den Reichstag und die einzelstaatlichen Volksvertretungen beschäftigte die deutsche Politik ernsthaft im Ausgang der sechziger Jahre, und er war, von der volkstümlichen Agitation abgesehen, der staatspolitische Hebel, der die preußische Wahlrechtsfrage immer wieder in die Höhe brachte. Daß er auch in ein konservatives Schema zu bringen ist, zeigt die Rolle, die er in der Unionspolitik von Friedrich Wilhelm IV. spielte. In ihr war für das kleinere Deutschland eine allgemeine Volksvertretung vorgesehen, die, aus einem Dreiklassenwahlrecht hervorgegangen, die Aufgabe haben sollte, die Wahlrechte der Einzellandtage auf den Stand des Reichswahlgesetzes zurückzuführen. Nach der Auffassung des Königs waren die konstitutionellen Märzerrungenschaften überall gefährlich radikal ausgefallen; die parlamentarische Einigung des Reiches sollte sozusagen auch das Werkzeug werden zu einer durchgreifenden konservativen Durchsicht der Einzelverfassungen. Bismarck hat, obwohl er natürlich den Kontrast sah und in den siebziger Jahren auch zu spüren bekam, bei seiner vorsichtigen und schonenden Auffassung des Föderativsystems auf alle solche Pläne der Rückwirkung des Zentrums auf die Glieder verzichtet; wieviel großartiger und psychologisch richtig er den Bau der deutschen Volksvertretung anfaßte, zeigt, daß er bei der Gründung des Norddeutschen Bundes auf das freieste Wahlrecht griff, in der Demokratie eine Kraft der Bindung erkennend.

Seine Reichsverfassung ist im übrigen nicht so sehr das Werk einer theoretischen Klärung und Abwägung des Möglichen und des Zweckmäßigen, wie die Frankfurter Versammlung sie aus einem Durcheinander der verschiedensten Auffassungen und Rücksichten geschaffen hatte, sondern ein rein politischer Akt, unternommen auf der Höhe preußischen Sieges, Sicherung und Aus-

dehnung der preußischen Machtsphäre, doch so formuliert, daß in ihrem Rahmen auch die deutschen Mittelstaaten das Eigenleben weiterführen konnten, auf das sie so großen Wert legten. Die Bahn, um aus dem Entwurf zur Tat zu kommen, war durch die Zerreißung des deutschen Bundes und durch das Ausscheiden Österreichs frei geworden; der militärische Sieg hatte jene über Frankfurt hängende Frage, mit oder ohne Österreich, gelöst.

Was Bismarck vom Jahr 48 übernahm, war vor allem der dort schon festgelegte Rahmen der allgemeinen Reichsaufgaben: die Zentralisierung der auswärtigen Politik, der Münz- und Wirtschaftspolitik und die Schaffung eines einheitlichen Straf- und Zivilrechts mit oberstem Reichsgericht. Nicht ganz so weit ging er in der Heeresfrage; zwar wurde der Bundespräsident als oberster Kriegsherr eingesetzt und die Heeresordnung der Zentralinstanz unterstellt, aber auf den einheitlichen Fahneneid verzichtete er, wie er auch den Mittelstaaten ihre Kontingente zu relativer Selbständigkeit überließ — der 48er Entwurf wußte nichts etwa von einem bayrischen Heer! Nur die Flotte wurde, im Sinne jener Zeit, die den großen Versuch und das ruhmlose Ende einer ersten deutschen Reichskriegsmarine gesehen hatte, als Reichsaufgabe erklärt; sicher ist es ein Glück, daß keiner der größeren Mittelstaaten am Meere liegt, sonst müßte heute auch dies zweifelhaft erscheinen. Nicht unter den Reichsaufgaben erschienen Eisenbahnen und Wasserstraßen in der Verfassung, wie die „Doktrinäre" der Paulskirche gedacht hatten; die fast zwei Jahrzehnte, die seit 1848 verflossen, hatten im einzelstaatlichen Bahnwesen die größte Entwicklung gesehen, und vielleicht mochte es, im Hinblick auf das politische Ziel, als eine unerwünschte Befrachtung gelten, dieses Problem jetzt gleich mitzuerledigen. Das hat sich später gerächt. Das Finanzsystem war ähnlich wie in Frankfurt gedacht: der Reichsbedarf wird zunächst und zuerst durch Zölle, durch indirekte Steuern und durch Matrikularbeiträge gedeckt. Daraus sozusagen eine Staatslehre zu machen, blieb einer späteren, partikularistisch gerichteten Finanzweisheit vorbehalten. Der 48er Entwurf schloß so wenig die direkte Besteuerung durch das Reich aus wie die schließliche Bismarckische Formulierung es tut: die alte Fassung des Artikels enthielt bekanntlich den vorläufigen Satz: „solange Reichssteuern nicht eingeführt sind".

Die Schöpfung des Bundesrats ist Bismarcks eigentümlichste staatsrechtliche Erfindung, eine seltsame Mischung von Biederkeit

hier den Anschein, als ob Preußen, dessen Vertretung nun in der Tat gar kein Verhältnis mehr zu seiner Ausdehnung und Bedeutung besaß und besitzt, auf einen Ausgleich durch entsprechende Vermehrung erpicht gewesen. Er brachte nur einige Schutzklauseln an, die freilich entscheidender Art sind, um die preußische Vormachtstellung nach Verdienst zu sichern: Eine Verfassungsänderung ist abgelehnt, wenn 14 Stimmen dagegen sind, Preußen hat deren 17 oder, da Waldeck sich seit fünfzig Jahren ganz in die preußische Verwaltung und politische Leitung begeben hat, deren 18. Dazu tritt die wichtige Bestimmung des Artikels 5: „Bei Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen, die Kriegsmarine und die im Artikel 35 bezeichneten Abgaben (es handelt sich um die Zölle und Steuern auf Bier, Tabak, Branntwein, Salz, Zucker) gibt, wenn im Bundesrat eine Meinungsverschiedenheit stattfindet, die Stimme des Präsidiums den Ausschlag, wenn sie sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht." Auf deutsch: innerhalb der wichtigsten Staatsfragen kann nichts gegen die preußische Entscheidung geschehen. Das wird niemand unbillig finden; es ist nur wichtig, den tatsächlichen Zustand immer klar zu sehen, weil die arithmetische Ordnung das Bild falsch gibt. Vielleicht denkt man bei dem Satz, den wir oben anführten, an eine höchst charakteristische Bemerkung Bismarcks, mit der er die Aufgabe der Paragraphenformulierung kennzeichnete: „Man wird sich in der Form mehr an den Staatenbund halten müssen, diesem praktisch aber die Natur des Bundesstaates geben mit elastischen, unscheinbaren, aber weitgreifenden Ausdrücken."

Die Reichsverfassung gibt den Bestand der Stimmen von der Reichsgründung; in der Zwischenzeit ist, nicht ohne Widerspruch aus dem Bundesrat selber heraus, die dreistimmige Vertretung von Elsaß-Lothringen hinzugetreten. Nicht vorgesehen ist der Fall, daß sich innerhalb der Mitgliedschaften selber Verschiebungen vollziehen. Dieser ist während des Deutschen Bundes mehrfach praktisch geworden, als die drei Anhaltiner Fürstentümer sich einten, als Sachsen-Hildburghausen verschwand und dafür Sachsen-Altenburg entstand, als die beiden Herzogtümer Koburg und Gotha zum einheitlichen Staat zusammenwuchsen. Wie wirken Erbverträge der Dynastien auf die Vertretung im Bundesrat und im Reichstag, in dem jedem noch so kleinen Staat auch der eigene Vertreter zusteht? Die Frage

ist deshalb nicht ganz ohne Belang, weil die beiden Reuß nach dem Ableben des einen Fürsten, und die beiden Schwarzburg heute schon in Personalunion sind, möglicherweise aber auch noch den Schritt weitergehen werden wie Koburg und Gotha 1852 und einen neuen Staat schaffen. Bleiben sie zweistimmig? Das sieht dann neben Sachsen-Weimar etwa oder Oldenburg etwas merkwürdig aus, die doch wesentlich beträchtlicher sind. Aber fast sollte man ihnen Recht und Vertretung lassen als Prämie für die Vereinfachung der deutschen Landkarte.

* * *

Bismarck hat sich die tatsächliche Stellung des Bundesrats ursprünglich wohl wesentlich anders gedacht, als sie sich unter seiner eigenen Praxis dann entwickelte. Den ersten eigenen Entwurf der Norddeutschen Bundesverfassung kennt niemand; er ruht in den Geheimschränken des Auswärtigen Amtes. Wahrscheinlich waren alle Bestimmungen noch loser gefaßt, um das sachliche Übergewicht Preußens zu verschleiern. Wir wissen es nicht. Den Forderungen, die neben dem Volksparlament ein hochfürstliches Oberhaus wünschten, hielt er entgegen, daß dadurch die Stellung des Bundesrats gedrückt würde; er bezeichnet diesen selber gelegentlich als eine Art von Oberhaus, neben dem eine dritte Kammer die Maschinerie zu sehr erschwere. Glitt vor seinem Bewußtsein die Erinnerung an das Staatenhaus der 48er vorüber?

Die Stellung des Bundeskanzlers hatte er sich nicht so weittragend vorgestellt; in seiner Eigenschaft als auswärtiger Minister Preußens dachte er ihn leiten zu können. Erst nachdem durch die Annahme des Antrags Bennigsen dessen „Verantwortlichkeit" vor dem Parlament ausgesprochen war, ergab sich, daß nicht jemand, der nach Instruktionen handle, „verantwortlich" sein könne. Diese Verantwortlichkeit ist ja im Reiche nicht juristischer, sondern moralisch-politischer Natur, mit einer mehr akademischen als praktischen Bedeutung; aber daß sie in die Verfassung kam, wirkte sehr nachhaltend. Denn nun mußte der preußische Minister des Auswärtigen selber Bundeskanzler werden. Dem Kanzleramt wuchsen aber durch die Verantwortlichkeit neue Pflichten zu. Die sachliche Geschäftsführung des Zollwesens, der Post, des Bundesetats war als Aufgaben-

kreis der „Ausschüsse“ vorgesehen, die der Bundesrat nach dem Wortlaut der Verfassung zu bilden hatte. Aber wie sollte sich deren kollegiale Behandlung mit der beim Kanzler liegenden Verantwortlichkeit vertragen? So traten auch sie zu dessen Aufgabenkreis. Die Ausschüsse stehen noch in der Verfassung; ihre Funktion ist an die Reichsämter übergegangen, die ihrerseits Ausstrahlungen des Kanzleramtes darstellen.

Bismarck hat die Verantwortlichkeit dieser ersten Beamtenstellen in ihrer allgemeinen Form angenommen; aber mit zäher Leidenschaft wehrte er sich gegen die Schaffung eigener verantwortlicher Reichsministerien. Zwei Gesichtspunkte sind es vor allem: seine Abneigung gegen das Kollegialsystem überhaupt und dann „verfassungsmäßige“ Bedenken. Die Erfahrungen in Preußen, wo er sich in den schweren vorangegangenen Jahren unter Reibungen auch innerhalb des Ministeriums durchzusetzen hatte, liegen ihm im Gedächtnis, wenn er am 16. April 1869 sagt: „Wer einmal Minister gewesen ist und an der Spitze eines Ministeriums gestanden hat, und gezwungen gewesen ist, auf eigene Verantwortung Entschließungen zu finden, schreckt zuletzt vor dieser Verantwortung nicht mehr zurück, aber er schreckt zurück vor der Notwendigkeit, sieben Leute zu überzeugen, daß dasjenige, was er will, wirklich das Richtige ist. Das ist eine ganz andere Arbeit als einen Staat zu regieren.“ Und nach einer drastischen Schilderung des Kampfes mit der Überzeugung der Minister und ihrer Räte fährt er fort: „Ich halte an und für sich eine kollegialische Ministerverantwortlichkeit für einen staatsrechtlichen Mißgriff und Fehler, von dem jeder Staat so bald als möglich loszukommen suchen sollte . . . Preußen würde einen immensen Fortschritt machen, wenn es den Bundessatz akzeptierte und nur einen einzigen verantwortlichen Minister hätte.“ Wer spürt nicht das wunderbare Kraftgefühl des Mannes in der schöpferischen Epoche seines Lebens, der sich seinem Schicksal stellt und die Intuition und Gewandtheit seiner politischen Arbeit nicht in die Reibung der Ressortrücksichten bringen will, nicht zwingen läßt. Alles ist noch frisch und in der Gestaltung, überall liegen erst die Ansätze, deren Entwicklung man nicht aus der Hand lassen kann! Es ist schon oft ausgeführt, wie in dem halben Jahrhundert seitdem die Geschäfte von Reich und Staat ins Unermeßliche gewachsen sind, so daß sie weit über das gehen, was der einzelne „verantworten“ kann — daß die Einheitlichkeit

der politischen Grundrichtung ein unbedingter Vorzug bleibt, an die Bismarck bei seinem Widerspruch gegen „Kollegen" dachte, ist davon nicht berührt, aber sicher, daß der Begriff „Verantwortlichkeit" ganz dünn und inhaltlos geworden ist. Also verflogen; denn er hieß vorher schon nicht viel anders als zur Antwort berufen und genötigt.

Man muß nun den formalen Begriff der Ministerverantwortlichkeit in seinem sachlichen Gewicht nicht überschätzen; allgemein ausgesprochen ist er nur die Krönung des konstitutionellen Gedankens, daß das Parlament berufen ist, nicht nur den Staatshaushalt zu bewilligen, sondern auch seine Verwendung zu überwachen, nicht nur Gesetze zu beschließen, sondern auch ihre Durchführung dauernd zu überprüfen. In Reden geschieht das ja sehr eifrig; aber wenn etwa von der Regierungsseite auf eine Beschwerde oder Anfrage eine objektiv auch noch so ungenügende Antwort erfolgt, so hat das weiter gar nichts auf sich. Die Gegner von besonderen Ministerverantwortlichkeitsgesetzen denken vor allem an die Frage der „juristischen" Verantwortlichkeit, an den „Anklagezustand", in den ein übermütiges Parlament ein mißliebiges Regierungsmitglied setzen wird; sie wollen unseren Staatsapparat vor solchen Leichtfertigkeiten geschützt wissen. So schlimm ist die Praxis nicht; ein Parlament wird sich hüten, sich in seinen Rechten zu verspielen und seine ultima ratio im Tagesgebrauch zu entwerten. Die ganze Angelegenheit bekommt dann ein anderes Gesicht, wenn man Rechte und Gewohnheiten des Parlaments selber sich entwickelt denkt. Wir haben ja auch im Deutschen Reich seit einigen Jahren Ansätze in dieser Richtung, seit die geänderte Geschäftsordnung „Kurze Anfragen" nach dem englischen (bei uns zuerst in Württemberg nachgeahmten) Vorbild, seit sie die Abstimmung nach den Interpellationen kennt, aber das sind ja nur Wegweiser, Gebärden, deren Heftigkeit keine Wirkung zu haben braucht, deren Anwendung übrigens auch bisher immer wieder bewies, daß der Reichstag bislang noch gar nicht scharf dahinterher war, der Regierung formal sehr ernste Schwierigkeiten zu machen. Erst die Schaffung und Durchbildung eines parlamentarischen Enqueterechts gibt dieser ganzen Fragestellung den rechten Halt; Max Weber hat gerade das im Sommer 1917 in der Frankfurter Zeitung aufs schlüssigste vorgetragen. Aber auch hier hängt die politische Bedeutung nicht von der Erfindung

formaler Rechtssätze ab, sondern durchaus von der Praxis, die sie zu gebrauchen weiß.

Bismarcks zweiter Einwand richtet sich gegen die Gefährdung des bundesstaatlichen Charakters durch ein solches Reichsministerium. Er hat sich darüber wiederholt ausgelassen, am ausführlichsten im Norddeutschen Reichstag: „Wer sollte dieses Ministerium ernennen? Einem Konsortium von 22 Regierungen ist diese Aufgabe nicht zuzumuten; es würde sie nicht erfüllen können. Ausschließen können Sie aber 21 von 22 Regierungen von der Teilnahme an der Exekutive ebensowenig." Das würde Mediatisierung bedeuten. „Dieses Gefühl der unverletzten Souveränität, welches im Bundesrat seine Anerkennung findet, kann nicht mehr bestehen neben einer kontrasignierenden Bundesbehörde, die außerhalb des Bundesrats aus preußischen und anderen Beamten ernannt wird, und es ist und bleibt eine capitis diminutio für die höchsten Behörden der übrigen Regierungen, wenn sie sich als Organe, Gehorsam leistende Organe, einer vom Präsidium außerhalb des Bundesrats ernannten höchsten Behörde in Zukunft ansehen sollen."

Bismarcks Argumentation ist zutreffend, wenn man die ungebrochene Souveränität der Bundesglieder einsetzt; aber wird ihre Kraft nicht schon durch den Hinweis geschwächt, daß der Kanzler selber, dieser wichtigste Minister, nicht von einem Gremium von Fürsten, sondern von dem einen, dem Kaiser, rechtlich und tatsächlich aus eigenem Entschluß, ohne Rundfrage oder Abstimmung, ernannt wird? Das Reichskanzleramt ist geschichtlich als die Entwicklung des preußischen Ministeriums des Auswärtigen anzusehen, das immer mit ihm verbunden war (nicht des preußischen Ministerpräsidiums, das meistens wie auch heute wieder traditionell mit ihm verbunden, jedoch mehrmals auch getrennt war). Aber niemand wird deshalb eine Änderung im Kanzleramt als einen vom preußischen König in seinem Auswärtigen Ministerium vollzogenen Wechsel betrachten. Solche rein schematische Betrachtung ist durch die Entwicklung der Machtfülle des Reichskanzlers völlig auf die Seite geschoben. So gut wie die Ernennung des Kanzlers eine Kränkung der 28 nichtpreußischen Souveränitäten darstellen müßte, wäre das auch bei den Reichsministern der Fall. Aber davon ist nicht die Rede. Sachlich würde sich zu der Auswahl der Männer für die „Staatssekretariate" nichts ändern, die das Ergebnis gemeinsamer Überlegung von Kaiser und Kanzler darstellen.

Die Frage der „Verantwortlichkeit" spielte in den Verfassungserörterungen eine erhebliche Rolle. Wir deuteten schon an: sachlich unterliegt, von beiden Seiten aus gesehen, das Problem einer Überschätzung. Ihr unmittelbarer politischer Sinn ist der Schutz des Monarchen; er ist niemandem persönlich verantwortlich und der Rechenschaft entzogen. Dieser „Schutz" setzt in gewissem Sinn aber auch schon eine leise Entfernung des Monarchen aus der selbsttätigen zentralen Geschäftsführung voraus; er bildet sich in den konstitutionellen Ländern durch.

Bismarck begnügte sich, die „Verantwortlichkeit" des Kanzlers (und nur diese) ganz allgemein in die Verfassung aufzunehmen; eine nähere juristische Umschreibung mochte ihm in der Erinnerung an die preußische Konfliktszeit, wiewohl er mit der „Indemnitätsvorlage" dem parlamentarischen Gesichtspunkt entgegengekommen war, peinlich geblieben sein.

Gegen das „Minister-Kollegium" aber wehrten sich in ihm der Politiker und der unbureaukratische Mensch. Die Kollegialverfassung der Minister entstammt nach Gedanke und Einrichtung der vorparlamentarischen Zeit, auch einer Epoche, da es noch nicht der Verantwortlichkeit eines leitenden ersten Ministers bedurfte, sondern der Fürst dessen Funktionen der relativen Einheitlichkeit selber besorgte. Der Fachmann, der an der Spitze einer bestimmten Staatsverwaltung steht, hat keine andere Aufgabe, als der vorzüglichste, umsichtigste, zuverlässigste Beamte in seinem Ressort zu sein. Das ist natürlich nichts Geringes, sondern die Schaffung dieses Typs ist eine der wesentlichen und soliden Eigentümlichkeiten der deutschen Staatsentwicklung. Aber dieser erste Fachbeamte, ausgezeichnet (oder doch zumeist), solange er im Kreis seiner Befugnisse bleibt, ist ein höchst schwerfälliges Instrument, wo er dazu berufen wird, über andere Fragen mitzuentscheiden. Das ist der Kern der Kollegialverfassung, die Gefahr, das eigene Ressort nicht im Rahmen der staatlichen Gesamtaufgabe zu erblicken, und zum andern, Fragen weiter Entscheidungen nicht politisch, sondern behördlich zu betrachten. Indem die „Kollegial-Verfassung" eines Ministeriums mit dem gleichen Stimmrecht des einzelnen ein kleines demokratisches Gremium der ersten Beamten darstellt, bindet es die eigentlich politische Energie der rein staatsmännischen Begabung. Das ist hier natürlich viel stärker als innerhalb des Parlaments, wo auch genug mangelnde Sachkunde des einzelnen zur Mitentscheidung be-

rufen wird; die Freiheit vom Ressortgesichtspunkt stärkt die rein politische Orientierung, deren der Staatsmann bedarf. Bismarck, der kein „Fachmann" war, hat sich oft geärgert, wenn das Parlament fachmännisch von Dingen reden wollte, die es nicht überblickte; aber fataler war ihm fast der Kollege, der, um seiner Fachkenntnisse willen, seine, des „Dilettanten" Politik erschwerte. Die Frage, wo im einzelnen Fall die bessere Einsicht saß, braucht uns hier nicht zu beschäftigen; es war nicht nur das autokratische, seines Willens bewußte persönliche Temperament Bismarcks, das sich dagegen stemmte, auch im Reich der primus inter pares zu sein, sondern die Erfahrung des Politikers, der vom Fachbeamten nicht gefesselt sein wollte. Die Einheitlichkeit der politischen Geschäftsführung schien ihm (mit Recht innerhalb eines Systems, das sich nicht nach politischen Grundanschauungen seine Leiter ergänzt) besser gewahrt bei einer auf einen einzelnen bezogenen Verantwortung, der keine Kollegen, sondern „Sekretäre" besitzt, Hilfsbeamte, Ausstrahlungen der eigenen Machtfülle.

Daß dadurch die „Homogenität" der politischen Arbeit immer gewährleistet wurde, ist keineswegs gesagt. Bei der Ausdehnung der Reichsgeschäfte stieg trotz der zentralen Stellung des Kanzleramts die Bedeutung der einzelnen Staatssekretariate, und die selbständige Arbeit von deren Leitern brachte es mit sich, daß sie für ihre einzelnen Gesetze und Ressorts mit wechselnder Parteizusammensetzung von Parlamentsmehrheiten ihre Geschäfte besorgten. Den vorübergehenden Versuch, zwischen Kanzleramt, Staatssekretariaten und Parlament eine Einheit herzustellen, hat Fürst Bülow in seiner „Block"-Politik gemacht: ihr wurde damals ein durch seine Arbeitskraft und Erfahrung so wichtiger Mann wie Graf Posadowsky geopfert.

Der Unterschied zwischen den Staatssekretariaten des Reiches und den kollegialischen Ministern der Bundesstaaten, etwa Preußens, beschränkt sich nun nicht auf ihre staatsrechtliche Stellung innerhalb der Regierung, er ist durch die geschichtliche Gliederung sachlicher Natur geworden. Die bundesstaatlichen Ministerien sind das Haupt großer Verwaltungskörper, die Staatssekretariate, vor allem die „alten", nur Haupt ohne Rumpf, Anreger, Gesetzesfabrikanten, doch keine Verwalter. Man denke an das Reichsamt des Innern, der Justiz, das Reichsschatzamt; sie geben die Exekutive an die einzelstaatlichen Be-

hörden ab. Wie stolz klingt das: Reichseisenbahnamt? Und wie wenig ist es, von der Verwaltung der elsaß-lothringischen Bahnen abgesehen. Große Organisationen sind nur Post und Telegraphen, wenn sie auch nicht wirklich das ganze Reichsgebiet umfassen, die Verwaltung der Kolonien, der Reichsmarine. Daß die beiden letzteren eine zentrale Körperschaft geworden sind, haben sie vermutlich bloß ihrer Jugend und den geographischen Grenzverhältnissen der deutschen Bundesstaaten zu danken. Denn daß wir kein Reichsheeresamt haben, sondern vier Kriegsministerien, von denen das preußische gewohnheitsmäßig das Staatssekretariat sozusagen vertritt, ist ein Zustand, der während des Krieges in seiner Unlogik wahrhaft als Groteske empfunden werden müßte. Ist doch das Heer jetzt und war es schon während des Friedens allein durch die ganz überwiegende Bedeutung, die sein Geldbedarf im Reichshaushalt einnahm, die die Leistung des Reiches und seinen staatlichen Charakter am schärfsten widerspiegelnde Organisation!

* * *

Diese letzten Betrachtungen entfernten sich vielleicht etwas von unserer Kernfrage: Reich und Bundesstaaten; aber sie waren nicht überflüssig bei der Überlegung, welche Rolle heute die Staatssekretariate in der deutschen Politik spielen. Die Reichsverfassung kennt sie noch nicht; sie, die den Bundesrat noch wesentlich als das schöpferische Organ erscheinen läßt, spricht von dessen acht „dauernden Ausschüssen", denen die Leitung der einzelnen Aufgabenkreise, etwa Justiz, Seewesen, Zoll zugeordnet ist. Der Artikel 8 schließt: „Den Ausschüssen werden die zu ihren Arbeiten nötigen Beamten zur Verfügung gestellt"; auf diesem nüchternen Satz ruhen die Anfänge der späteren Reichsämter. Der Norddeutsche Bund kannte zwar schon das „Bundeskanzleramt" mit Post, Telegraphie und „Zentralabteilung", dem späteren „Reichsamt des Innern", er übernahm von Preußen das Auswärtige und die Marine als Bundesbehörde, aber erst das Gesetz vom 17. März 1878 schafft die Reichsämter als „Stellvertretungen" des Reichskanzlers, vom Kaiser ernannt, die Verantwortlichkeit des Kanzlers jedoch nicht ersetzend oder entlastend.

Die Reichsämter müssen irgendwie zum Bundesrat in ein deutliches Verhältnis treten. Dies wird nicht juristisch geordnet,

sondern politisch: ihre Leiter werden Mitglieder des Bundesrats, und zwar nach Brauch und Notwendigkeit von Preußen, dem führenden Staat, dazu delegiert. Solange die Arbeit der Reichsgesetzgebung noch nicht ins Außerordentliche gewachsen war, mochte sie in den preußischen Ämtern vorbereitet worden sein und durch Preußen dann dem Bundesrat als Antrag vorgelegt. Doch die Aufgaben, vor allem in den Fragen der Wirtschaftspolitik und der Finanzen wachsen, und indem für ihre Pflege besondere Ämter geschaffen werden, wachsen in diesen Ämtern Wille und Verantwortung für eigene Leistung. Das Reichsamt aber ist wohl dem Parlament gegenüber die Vertretung des Kanzlers, auch vor dem Bundesrat die Behörde der Rechenschaft und Kontrolle, aber nicht, „an sich" ein Gebilde, das sich dem Organismus des „Bundesrats" ohne weiteres einfügt. Hier sitzen die „Verbündeten Regierungen" beisammen, und eine von diesen muß sich des Staatssekretärs und seiner Arbeit annehmen, damit er nicht nur ausführendes Instrument, sondern berechtigter Mitberater sei. Nicht nach dem Wortlaut der Verfassung, die ja davon nicht redet, sondern nach der Konstruktion unseres Bundesstaates kommt dafür nur Preußen in Betracht, weil der preußische König als Deutscher Kaiser allein in der Lage ist, Reichsbeamte zu ernennen. Der Gedanke, daß einmal etwa ein Reichsschatzsekretär dem Bundesrat als Vertreter Bayerns oder Württembergs angehöre, ist unmöglich, denn er ist ein Organ des Kanzlers, und dieser wird vom Kaiser ernannt. Sachlich aber möglich wäre, daß Anträge eines Reichsamts, die nicht die Mehrheit in der innerpreußischen Entscheidung fanden, einem andern Bundesstaat zum Einbringen übergeben würden.

Über Preußens Stellung im Bundesstaat ist schon gesprochen worden. Die Staatssekretäre des Reiches sind in der merkwürdigen Lage, halb Organ des Reiches, halb Preußens zu sein, das sie in den Bundesrat entsendet. Daraus ergeben sich gelegentlich seltsame Verhältnisse. Gesetzentwürfe oder andere politische Arbeiten der Reichsämter erfahren, bevor Preußen sie zur Beschlußfassung an den Bundesrat weitergibt, eine Durchprüfung unter den Gesichtspunkten der rein preußischen Interessen. Erst wenn die Mehrheit der preußischen Bundesratsbevollmächtigten, zu denen ja auch die Staats- und Ressortminister gehören, ihr Plazet gegeben haben, kann der Antrag von Preußen aus den Verbündeten Regierungen vorgeschlagen werden. Niemand

hindert etwa das Finanzministerium in Stuttgart oder in München, Reichsfinanzpläne durch einen begabten Assessor ausarbeiten zu lassen und sie dann durch ihre instruierten Bundesratsbevollmächtigten als Antrag einbringen zu lassen. Diese dem Zentrum geltende Arbeit der Einzelglieder ist vielleicht der gesündeste Kern des staatlichen „Bundes" — aber daß dies Brauch geworden sei, ist nie bekannt geworden. Die Arbeitsteilung hat solcherlei den Reichsämtern überwiesen (es gibt natürlich Ausnahmen, Anregungen, die, aus den kleineren Bundesstaaten geboren, in der Reichsgesetzgebung fruchtbar wurden), wesentlich bleibt, daß der Reichsminister erst das kaudinische Joch einer innerpreußischen Abstimmung durchschreiten muß, ehe seine Arbeit vor das Urteil des übrigen Bundesrats kommt, wo sie dann noch einmal nach ihrer Parlamentsreife oder nach ihrer Schädlichkeit für die „bundesstaatlichen Rechte" abgewogen wird. Davon wird später noch einiges zu sagen sein. Von den unausbleiblichen heftigen Reibungen auf diesem gepolsterten Schlachtfeld erfährt die Öffentlichkeit nur selten; man erinnert sich, wie vor einigen Jahren der Staatssekretär Dr. Delbrück zu ihr floh, als die Frage eines gesetzlichen Eingriffs in das Wohnungswesen durch den Eigenwillen und die Sonderwünsche Preußens versandet war.

Die Staatssekretäre sind als preußische Bundesratsbevollmächtigte daran beteiligt, fördernd, mit Hemmungen kämpfend oder unterliegend, einen preußischen Regierungswillen vor dem Bundesrat herzustellen. Den haben sie, in Vertretung des Kanzlers, vor dem Reichstag darzulegen und zu verantworten, wofern er im Bundesrat eine Mehrheit fand. Aber es gibt noch eine andere Stelle, wo der so zustande gekommene preußisch-deutsche Regierungswille verantwortet werden muß, und das ist der preußische Landtag.

* * *

In der parteipolemischen Publizistik gehört es je und je zu den Lieblingsaufgaben der Erörterung, die Kompetenzen der Einzellandtage gegenüber der Reichspolitik und umgekehrt die Meinungsäußerung des Reichstags zu Fragen der bundesstaatlichen Landespolitik abzugrenzen oder zu verwischen. Einen Rechtskodex der Zulässigkeiten aufzustellen erscheint uns hier so überflüssig als unmöglich: es handelt sich dabei nicht um formalistische, sondern um politische Fragen, das Urteil hängt an einer Parteimeinung.

Die Bundesratsvertreter empfangen ihre Instruktionen nicht von den Landtagen, sondern von den Regierungen. Die außerpreußischen Regierungen unterhalten in Berlin ihre regelmäßigen Bevollmächtigten, mit denen sie verkehren; in wichtigen Fragen übernehmen wohl die Ressortminister selber die Vertretung im Bundesrat, (wie ja natürlich das ganze Vertretersystem nicht an einzelne feste bestimmte Persönlichkeiten gebunden ist, sondern an die einheitliche Abgabe der verfassungsmäßig zustehenden Stimmenzahl). Der preußische Kriegsminister erscheint regelmäßig als Vertreter des Bundesrats vor dem Reichstag, eigentlich nie im preußischen Landtag; auch außerpreußische Minister haben schon vom Bundesratstisch des Reichsparlaments gesprochen. Da die Sitzungen des Bundesrats geheim sind, weiß man im allgemeinen nicht, wie das Votum der einzelnen Staaten gelautet hat; man kann nur bei allen wichtigeren Angelegenheiten mit einem preußischen Ja rechnen, da ein preußisches Nein ihre Lebensmöglichkeit erledigt hätte.

Den Einzellandtagen bleibt die Möglichkeit, je nach Recht und parlamentarischer Macht, die Haltung der betreffenden Regierung festzustellen. Man kann nicht sagen, daß diese Form, vom Einzelstaat aus, wenn auch nur mittelbar, in die Reichspolitik einzugreifen, sehr ausgebildet sei; die meisten Parlamente sind dafür sozusagen zu bescheiden. Verwehren kann es ihnen niemand. Zu wünschen wäre das Verfahren, um eine größere Publizität der Bundesratsarbeit und damit ein regeres Interesse der Bevölkerung an ihr zu erzwingen; dahinter steht freilich die doppelte Gefahr, daß die Breite der Reichstagsdebatten in einer Taschenausgabe wiederkehrt und daß unter Umständen eine Versteifung partikularistischer Gesichtspunkte gefördert wird.

Sehr frei von dieser üblichen Bescheidenheit ist in seinen beiden Häusern der preußische Landtag geblieben. Er hat häufig eine recht umfassende Überprüfung der Reichspolitik vorgenommen. Die stärksten Beispiele sind die sehr eingehende Beschäftigung, die das Berliner Abgeordnetenhaus der elsaß-lothringischen Verfassungsfrage gewidmet hat und die Stellungnahme gegen die Reichskriegspolitik in der Tauchbootfrage während der Frühjahrssession 1916. Dieser Fall war um so einschneidender, als hier in der Form einer politischen Anfrage ein „Eingriff“ in die Frage der Kriegführung unternommen war, die von den beherrschenden Parteien des Landtags

dem Reichstage immer als ein Noli me tangere geschildert worden war.

Das war ganz zweifellos ein politischer Exzeß; ihn sehr zu beklagen ist jedoch zwecklos. Man soll auch den Konservativen dankbar sein, wenn sie Beispiele von „parlamentarischer Machtgier" so unverhüllt geben; die rechtliche Möglichkeit, Preußens Bundesratsstellung zur Verantwortung zu ziehen, bleibt unbestritten. Der sehr deutliche Vorgang hat zudem gedient, die bisherige Grundfrage der deutschen politischen Geschäftsführung zu beleuchten: daß die Regierungsstellen in Berlin, Reich und Staat durch Personal- und Arbeitsunion mannigfach verschwistert, mit zwei großen Parlamenten völlig verschiedenen Charakters zu rechnen hatten und noch haben.

* * *

Es ist hier keineswegs beabsichtigt, die Frage des preußischen Wahlrechts um ihrer selbst willen breiter zu behandeln; doch kann eine historisch-politische Betrachtung der deutschen Verfassungsprobleme an der Tatsache des Nebeneinanders zweier bedeutenden Volksvertretungen nicht vorübergehen. Als das preußisch-deutsche Zukunftsproblem zum erstenmal prophetisch erschaut wurde, 1832 in dem „Briefwechsel zweier Deutschen" von dem schwäbischen Publizisten Paul Pfizer, da war auch schon der Kern dieser Sonderfrage gespürt worden. Preußen besaß damals noch keine Verfassung, und dem Schwaben, der an den deutschen Beruf des preußischen Staates glaubte, schien es zunächst notwendig, daß dieser sich, mit der Schaffung einer Konstitution und Volksvertretung, liberalisiere. Denn wie sollte er sich sonst die Zuneigung und das Vertrauen der Süddeutschen erwerben! Aber hinter diesen Gedankengang, dessen sich die volkstümliche Erörterung der Angelegenheit bemächtigte, setzte er bald selber ein behutsames Fragezeichen. Denn es handelt sich bei der Lösung der deutschen Frage „nicht darum, dem preußischen Staate, sondern Deutschland mehr Einheit zu geben". Deshalb möchte er „im Interesse Deutschlands beinahe wünschen, daß die preußische Monarchie keine allgemeine Volksvertretung erhielte, sondern statt derselben Preßfreiheit und Provinzialstände, welche mehr als ein bloßes Gaukelspiel wären. Würde die preußische Monarchie im jetzigen Zeitpunkt durch die Ein-

führung von Reichsständen vollständig zentralisiert, so könnte Deutschland leicht statt einer, seine Einheit in der Vielheit verbürgenden präponderierenden Dynastie einen Oberherrn an dem alsdann in Deutschland übermächtigen preußischen Volk bekommen, wovor uns Gott in Gnaden behüte. Denn es kann zwar eine herrschende Familie Gegenstand der Liebe und Verehrung eines beherrschten Volkes sein, ein herrschendes Volk aber wird dem Hasse des beherrschten, sei es früher oder später, nicht entgehen. Bleibt hiergegen der preußische Staat mehr in gesonderte Provinzen abgeteilt, so vermögen auch die andern deutschen Staaten immer noch das zur Erhaltung ihrer Freiheit nötige Gegengewicht zu bilden."

Der diese Gedanken niederschrieb, hat sie nicht ausgeklügelt, um Preußen in ohnmächtige Glieder auseinanderzureißen, denn er besaß eine fast schmerzliche Liebe zu diesem Staat und den höchsten Begriff von dessen deutscher Aufgabe. In seiner Rechnung war falsch, daß er dem eingeborenen Staatsegoismus, der einige Grenzprovinzen sich erst langsam anzugliedern hatte, ein solches Experiment vorzeitiger Dezentralisierung überhaupt glaubte zumuten zu dürfen; war richtig, daß eine zentripetale Bewegung des preußischen Volksgeistes diesen von einer unvoreingenommenen Bewertung der deutschen Belange abziehe. Das zeigte sich im Jahr 1848, da das Nebeneinander der Nationalversammlungen in Berlin und in Frankfurt eine Störung des Einheitswerkes werden mußte und H. v. Gagern darum der Vertreter des alten Pfizerschen Planes wurde.

Als im Jahre 1867 das Parlament des Norddeutschen Bundes zusammentrat, konnte es nicht ausbleiben, daß die Frage des Nebeneinanders der zwei Volksvertretungen sich neu meldete. Meinecke hat in seinen Untersuchungen über die nationalstaatliche Entwicklung besonders interessant Treitschkes Urteile in dieser Frage dargetan. So wie der preußische Abgeordnete Bismarck 1849 gesagt hatte: „Ich kann mir nicht denken, daß in Preußen und in Deutschland zwei Verfassungen auf die Dauer nebeneinander bestehen können", so meinte der liberale Führer Twesten 1866 im Preußischen Landtag: „Es läßt sich in keiner Weise verkennen, daß zwei Parlamente mit ähnlichen, überall ineinandergreifenden Befugnissen nebeneinander auf die Dauer vollkommen unmöglich und unhaltbar sind." Man kam deshalb zu dem Plan eines weiteren und engeren Reichstags.

Dieser Vorschlag, von mancher Seite damals dargeboten, hat im Januar 1869 seine klassische Formulierung gefunden in einem Antrag, der auch durch den Namen seines Vertreters denkwürdig bleibt: der freikonservative Führer, von Kardorff, gab in einer Resolution der Staatsregierung „zur Erwägung, ob es sich nicht im allgemeinen politischen Interesse empfehlen dürfte, die Zusammensetzung des Preußischen Abgeordnetenhauses in bezug auf Abgrenzung der Wahlbezirke, Wahlmodus und Zahl der Abgeordneten mit der des Reichstags in Einklang zu bringen und somit eine nähere organische Verbindung der beiden Körperschaften anzubahnen." Das war so gedacht: die preußischen Mitglieder des Norddeutschen Reichstags bilden für sich das Preußische Abgeordnetenhaus.

Dieser Antrag ist geschichtlich wertvoll, weil er von konservativer Seite das Reichstagswahlrecht für Preußen nicht nur erträgt, sondern verlangt. Dann aber auch, weil er eine Entgegnung Bismarcks hervorrief. Daß dieser kein Freund der preußischen Wahlmethoden war, ist bekannt genug; er zeigt in seiner Entgegnung Erstaunen, daß der Preußische Landtag selber so unbefangen über sein Wahlrecht denkt: „ich werde mir", sagt er am 28. Januar 1869, „diese Belehrung in der Zukunft als Richtschnur dienen lassen"; „ich würde sonst vorgezogen haben, schon jetzt im Schoße des Ministeriums Vorschläge anzuregen, die das Wahlgesetz der Monarchie mit dem des Bundes mehr in Einklang brächten." Daß die „Vereinfachung des Räderwerkes", die auch der Regierung am Herzen liegt, nicht einfach durch die Identifizierung der preußischen Abgeordneten in beiden Körperschaften erreichbar ist, weist er nach; er wehrt sich nicht gegen die Tendenz des Vorschlags, erhellt nur seine Schwierigkeiten. Ein Haupteinwand betrifft die Überlastung mit parlamentarischen Arbeiten — den Kern der Frage trifft das andere: die Krone hat das Recht, den Preußischen Landtag wegen innerpreußischer Vorgänge oder Ziele aufzulösen; damit würde auch die Hauptmasse des Bundesparlaments erledigt sein. Zum andern: ein Mitglied des Herrenhauses kann wohl Reichstagsabgeordneter werden, aber nicht auch im Abgeordnetenhaus sitzen — wie ist aus diesem Dilemma herauszukommen? Die Kontroverse, die völlig ohne Schärfe vor sich ging, ja einen wohlwollend akademischen Charakter hatte, blieb damals ohne Folgerung, und ihre Fragestellung verschwand nach 1871 ganz in der Ver-

senkung, da es den Süddeutschen weniger zugemutet werden konnte (was man vor den norddeutschen Verbündeten sich traute), ihre Vertreter als das Anhängsel, als die Hinzutretenden des preußischen Parlaments zu begreifen. Lehrreich bleibt, wie unbefangen in jener Zeit von seiten der Regierung wie auch der Konservativen gerade die staatsrechtliche Seite der beiden Parlamente angesehen wurde. Die „preußische Eigenart" war noch nicht erfunden; ja man hatte etwas wie ein schlechtes Gewissen, daß man den annektierten Ländern neben dem demokratischen Stimmrecht für den Bund das Dreiklassensystem zum neuen engeren Vaterland geschenkt hatte.

Der Kampf um die preußische Wahlreform ist allzulange unter innerpreußischen, moralischen Parolen vor sich gegangen. Die Grotesken des Klassensystems und die auf Beteiligung und Wahrhaftigkeit ungünstigen Rückwirkungen der öffentlichen Stimmabgabe boten die wesentlichen Argumente dar. Erst langsam vermochten sich die nicht so plakatmäßig wirkenden reichspolitischen Bedenken Beachtung zu erzwingen: die preußische Wahlreform wurde zur „deutschen" Sache. Politisch — aber auch rechtlich?

Wieweit unterstehen Ordnungen der Bundesstaaten der Kontrolle und Beschlußfassung der Reichspolitik? Die Frage ist für das weite Gebiet der allgemeinen Gesetzgebung und Verwaltung überflüssig; denn der Artikel 2 der Verfassung spricht ganz deutlich davon, daß „die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen", die Reichspolitik ist, Recht schaffend, auch oft genug Recht zerstörend, und die Reichsleitung hat die Pflicht, die Ausführung ihrer Anordnungen zu überwachen, notfalls durch eine Aktion des Bundesrats zu erzwingen. Der Reichstag kann sich daran beteiligen, indem er Einzelfälle in Ausschuß oder Plenum zur Sprache bringt und von den Bundesratsvertretern Auskunft verlangt. Aber ein ungelöster Kompetenzenstreit erhob und erhebt sich immer, wo die einzelstaatlichen Verfassungen in den Kreis reichspolitischer Erörterung gezogen wurden.

Der deutlichste und häufigste Fall ist die mecklenburgische Angelegenheit. Die beiden Großherzogtümer des Ochsenkopfs haben heute noch keine Verfassung, der eine aus Volkswahlen hervorgegangene Volksvertretung eingegliedert wäre; sie stehen als ständische Museumsstücke im neuen Deutschland. Aber das Antiquariatsinteresse der Bevölkerung an dieser Sonderheit

ist nicht mehr groß; selbst die Fürsten sind, nicht so sehr aus dem Bedürfnis nach Volksbeglückung als aus finanziellen Gründen, bereit, ihrem Staat ein anderes Gesicht zu geben. Doch scheiterten bisher alle Versuche am Widerstand der hartschädeligen Ritterschaft, die freiwillig nichts von ihren Rechten fahren läßt. Das Volk hat keinen anderen Mund als die Möglichkeit, an ihre Vertreter im Reichstag sich zu wenden, und durch diese erscheint die Frage dann von Zeit zu Zeit auf der Tagesordnung des Reichsparlaments. Man diskutiert lebhaft, und die Regierung läßt verkünden, dies sei nicht Reichs-, sondern Landessorge.

Die Reichsverfassung sieht eine Einwirkung auf die Landesverfassungen unter Umständen vor. Wenn in einem Bundesstaat Verfassungsstreitigkeiten entstanden sind und das Landesrecht enthält keine Angaben über den Rechtsweg zu ihrer Schlichtung, so soll der Bundesrat auf Anrufen des einen der streitenden Teile eingreifen können, um „gütlich auszugleichen" (wie ja auch der Bundesrat, wo andere Einrichtungen fehlen, bei nicht privatrechtlichen Streitigkeiten zwischen Einzelstaaten als Gerichtshof auftritt). Mißlingt jener angestrebte gütliche Ausgleich, so ist der Verfassungsstreit im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen (Art. 76, Abs. 2). Hier ist kein allgemeiner Grundsatz ausgesprochen, sondern ein verwickelter Sonderfall ausgedacht, aber doch ein Grundsatz, daß Bundesrat und Reichstag gemeinsam rechtsgültige Verfassungsordnungen für einen Einzelstaat festlegen können.

Im übrigen gilt von dieser Frage im Rahmen des allgemeinen Satzes, daß Reichsrecht Landrecht bricht, daß sie nicht formalistisch, sondern politisch zu betrachten ist. Ein Staat, vor allem ein aus so verwickelter Geschichte gewachsener wie das Deutsche Reich, kann nicht festgelegt sein auf einer zeitlichen Konstruktion; so sehr er durch Anbau und Änderung in den letzten Jahrzehnten seine Fassade geändert hat, hat ändern müssen unter dem Drang seiner innerpolitischen und weltwirtschaftlichen Entwicklungen, so gibt es an sich keine geschichtlich festgelegte Grenze für den politischen Willen, der auf Ausdehnung oder Beschränkung zentraler Rechte zielt. Die Grenze ist allein gesetzt durch die unverletzliche Rücksicht auf die Macht und Wohlfahrt des Reiches, die in der Förderung oder in dem Bruch partikularer Rechte zu erblicken immer Sache des politischen Urteils ist, aber keine juristische Entscheidung.

Der Deutsche Reichstag hat im Frühjahr 1917 einen „Verfassungsausschuß" gewählt, der die Durcharbeitung solcher Probleme sich zur Aufgabe gestellt und dabei u. a. die Forderung erhoben hat, daß alle Einzelstaaten Parlamente erhalten sollen, die aus allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Volkswahlen hervorgehen. Darob teilweise großer und grober Lärm. Daß das Parlament die politischen Gedanken in dieser Richtung vorwärts schiebt, wohl wissend, daß seine Entschließungen einstweilen nur moralisch-politische, doch keine rechtlich-verbindliche Kraft haben, ist natürlich vollkommen sein gutes Recht. Es ist dieses Bestreben, zwischen der Verfassungsorganisation des Gesamtstaates und seiner Glieder eine innere Harmonie zu schaffen, keineswegs bloß ein Bedürfnis nach Radikalisierung. Umgekehrt hat ja der gleiche Wunsch nach einer stärkeren Uebereinstimmung in der Zeit der Unionspolitik Friedrich Wilhelm IV. träumen lassen, von einem Reichsparlament aus Klassenwahlen werde der Zwang auf die Einzelstaaten ausgehen, ihre Landeswahlrechte zu entradikalisieren. Bei dem Entwurf der Paulskirche fehlen die Meinungen über diese Frage; er ist älter als das oktroyierte preußische System, sicher aber lag es durchaus im Denken dieser Versammlung, daß die Einzelparlamente, die ja ihrerseits Wahlkörper für das „Staatenhaus" darzustellen hatten, auf einheitlicher und gleichmäßiger Basis ruhten. Das ist, ohne daß wir uns damit dem Gassenvorwurf aussetzen wollten, nach „fremden Vorbildern" zu schielen, für die anderen Bundesstaaten, die Schweiz und die Vereinigten Staaten von Amerika eine Selbstverständlichkeit, daß ihre Teilglieder im Verfassungsbau sich entsprechen. Für uns, die wir ja Monarchien und Republiken in unserem Reichsverband umfassen, handelt es sich nicht darum, die deutsche Geschichte nach dem Nationalismus fremder Staatenwerdung umzukorrigieren; aber noch weniger kann es das Ziel sein, mit Absicht der Wohltat einheitlicherer Institutionen aus einem selbstgefälligen Quietismus auszuweichen. Daß dieses geschichtlich alte Problem, formal vom Reichstag aufgerollt wurde, liegt schließlich nur daran, daß bei der Reichsregierung eine verfassungspolitische Sterilität, aus gegenseitigem Mißtrauen und Angst vor den Folgerungen, lieber Unklarheiten und Peinlichkeiten trug, statt die Führung zu behalten.

* * *

Lassalle hat beschrieben, wie das Wesen der Verfassung nicht in ihrem Wortlaut liegt, sondern in der politischen Macht, die sich zwischen den Paragraphen dehnt, sie ändert, unterschlägt, Konventionen schafft, kurz: daß nicht im Buchstaben das Wesen der Staatsleitung eingekapselt ist, sondern im Willen, in den Menschen, in den politischen, sozialen, wirtschaftlichen Kräften. Hat damit der Sinn der Verfassungsbestimmungen nicht eine Unterwertung erfahren, erscheinen „Verfassungs-Ausschüsse" damit nicht als Spielerei? Ja, wenn es ihnen nur darum zu tun ist, neue Paragraphen zu doktern; nicht aber, wenn sie sich als Instrumente der Machtgewinnung oder doch als Vorposten, Erkunder, Aufklärer empfinden und dementsprechend handeln. Das englische Beispiel wird oft angeführt, und es ist in der Tat klassisch: es gibt drüben kein Gesetzbuch, das über die Berufung des Ministerpräsidenten und seiner Mitarbeiter bindende Vorschriften enthält und doch, wenn wir von der Revolutionierung der dortigen Tradition durch den Krieg absehen (Koalitionskabinett), ist die Bildung des Ministeriums aus den Führern der Mehrheitspartei eine fast geheiligte Selbstverständlichkeit. Freilich, keine rationalistische Schöpfung, durch fleißiges, vernünftiges Nachdenken über die zweckmäßigste Form der Staatsleitung gefunden, wie heute wohl die Darstellung des „Parlamentarismus" manchmal erscheinen mag, sondern auch geworden auf einem, dem gegenwärtigen Bewußtsein entschwundenen Untergrund von Kampf und Geschichte.

Die deutsche Politik hat heute das Problem der Parlamentarisierung aufgenommen; die Reichstagsvorgänge des Juli 1917 machten sie zum Schlagwort eines Kampfes, ungezählte Artikel und Reden führten die Für und Wider im Munde — an die Wissenschaft erging die Aufforderung, zu untersuchen, wie auf unseren Institutionen eine „deutsche" Form des Parlamentarismus überhaupt möglich sei. Diese Erörterungen mochten ganz fruchtbar sein und auch der Appell an die Staatsrechtler nützlich; es hat sich zum mindesten ergeben, daß Leute, Politiker, die früher vor diesem Wort eine gewisse Angst besaßen, weil der Wille zur eigenen Verantwortung mit ihm verbunden ist, daß diese jetzt unbefangen und gelassen hier ein Ziel der deutschen Entwicklung sehen — aber Artikel und Staatstheorie schaffen es nicht, sie räumen Steine aus dem Weg, in den Weg, die einzige Entscheidung liegt bei der politischen Praxis.

Hier sollen keineswegs das Wesen des Parlamentarismus polemisch oder apologetisch erörtert werden, sondern unsere Bundesstaatsverhältnisse — greift man die Frage hier an, so führt sie allerdings unweigerlich zum Kern unseres ganzen Verfassungsgedankens.

Nur einige Worte zuvor. Die ruhige Erörterung ist erschwert durch zweierlei: bei uns war es Brauch gewesen, beim Kriegsbeginn, den westlichen Demokratien die Schlechtigkeit, die Heuchelei ihrer Institutionen vorzurechnen und die unsrigen mit warmen Worten großzuloben. In einem späteren Zeitpunkt kamen die Feinde, etwa Wilson, auf den Gedanken, den Deutschen zu erzählen, daß sie bei einer entschlossenen Demokratisierung ihres Staates einen billigen Frieden haben könnten. Gegen diese teilweise höchst plumpen Einmischungsversuche erhob sich fast einhellig der unwilligste Protest; sie hatten aber neben der guten Wirkung, das nationale Einheitsbewußtsein zu stärken, zwei böse. Denn erstens wurde es Brauch, jedem, der trotz Wilson Demokratisierung forderte, blöde Dienstwilligkeit gegen das Ausland vorzuwerfen; zum andern fanden die ganz Schlauen, daß es sich bei diesem Gerede um den Versuch des Gegners handle, dem deutschen Staatskörper mit dem Geist stärkerer Demokratie auch die Schwäche einzuträufeln, die uns schließlich zu Boden zwingt: die draußen nährten einen heimlichen Neid auf die staatlichen Faktoren unserer Kraft und wußten . . ., wenn . . . die Albernheiten brauchen nicht ausgetappt zu werden.

Verständigen wir uns rasch: der Krieg hat nichts für und nichts gegen den Parlamentarismus bewiesen. Er wird auch gar nicht geführt, um etwas über Staatsformen zu beweisen. Das war nur eine müdegeredete deutsche Professorenerfindung. Er wird geführt um den politischen und wirtschaftlichen Lebensspielraum der verschiedenen, staatlich eingegliederten Nationen. Alle, aber auch alle Staaten haben während des Krieges in ihrem staatlichen Aufbau und der politischen Mechanik diese oder jene Änderung vorgenommen, und es wäre zu fragen, wo die größere Beweglichkeit, die leichtere Spannkraft zur Anpassung gewesen. Wir sollen den Engländern ruhig vorrechnen, wie geradezu revolutionär ihre innerpolitische und wirtschaftliche Praxis mit dem alten Stil gebrochen hat, wir können mit den Franzosen darüber reden, was für „unverantwortliche" Privatpolitik ihr Präsident Poincaré, trotz aller „Freiheit" getrieben — bloß wird es

gut sein, alle die vor drei Jahren höchst lebendigen Thesen von dem Bankerott der parlamentarischen Demokratie des Westens in den inzwischen veralteten Broschüren zu belassen. Es handelt sich nicht darum, festzustellen, ob in Paris oder London eine gute oder schlechte Politik gemacht wurde, ob die parlamentarisch-politischen Führer nicht durch ein chauvinistisches Demagogentum sich selber zu einem Punkt voranhetzen ließen oder selber hetzten, der zu gefährlich ist, um die Bewegung staatsmännischer Freiheit zu erlauben. (Gerade die deutschen Gegner des Parlamentarismus, auch zumeist in Chauvinismus verirrt, sind zu der Frage nicht berechtigt, da sie ja die heimlichen Verehrer der Briand und Lloyd George sein müssen.) Nur soviel: heute wird nach den militärisch- und wirtschaftsorganisatorischen Leistungen von „Parlamentsherrschaften" niemand mehr sagen, diese Regierungsform habe den Nachweis ihrer staatlichen Nichtbefähigung erbracht.

Sehr töricht wäre, die deutsche Verfassung an unseren militärischen Erfolgen als erprobt zu messen. Auch für Deutschland hat der Krieg nicht für oder wider entschieden in der Durchprüfung unserer Verfassungsmethoden. Das war nicht seine Aufgabe. Wenn wir sachlich diese Dinge betrachten wollen, so müssen wir uns frei machen, von dem Weil . . . Weil . . . Weil . . . wir diese und jene Bestimmung hatten, sind wir siegreich geblieben, da sich sonst gar zu leicht die Versuchung meldet, zu sagen: Nein, obwohl und obwohl . . . . z. B. in der Ernährungsfrage.

Und muß daran erinnert werden, in welch peinlicher Lage wir waren, als die Kanzlerkrisis ausgebrochen war? Es ist sicher ein Gewinn gewesen, daß wir an sich stabile Verhältnisse hatten (daß dies nicht bloß an der Verfassung hängt, zeigt Österreich, das einen häufigeren Wechsel brachte); aber wenn auch etwa Frankreich einen Verbrauch an Ministerien hatte, der keineswegs vorbildlich war, und England sich in der Besetzung der einzelnen Ämter auch vielerlei Änderung gönnte, es war doch immer ein gewisser Vorrat an Männern vorhanden, die Erfahrung und Anwartschaft hatten, während bei uns das „Unbekannt"-, „Unbeschrieben"-Sein sich mit einem Lob der Verlegenheit abfinden mußte.

Das hängt ja nun mit unserem System der beamtenmäßigen Ergänzung der politischen Staatsführerschaft zusammen, die in Max Weber und Hugo Preuß sehr scharfsinnige Kritiker gefunden hat. Es soll in die Erörterung dieser Frage hier nicht näher eingegangen werden (Wovor wir uns hüten müssen, ist, die an sich

glückliche Formel vom „Obrigkeitsstaat und Volksstaat“ nicht im Bereich der Schlagworte versanden zu lassen; denn wir übersehen sonst zu leicht, daß der Begriff der Obrigkeit nicht die Eigentümlichkeit eines bestimmten, sondern jeden Staates ist, und daß wir in den niederen und mittleren Sphären des öffentlich-rechtlichen Gemeinschaftslebens mehr „volksstaatliche“ Selbstverwaltung besitzen als solche Staaten, deren Spitze deutlicher den Ansprüchen formaler Demokratie genügt.)

Wir müssen nur den Glauben ablegen, erst der Krieg habe uns vor diese Frage gestellt. Er hat nur bewirkt, daß sie leidenschaftlicher ergriffen, begriffen wurde. Sie ist schon vorher vorhanden gewesen, wenn auch gelegentlich verschleiert in den Versuchen, regierungsfähige Parlamentsmehrheiten zu bilden. Als Bülow sein Verbleiben im Amte im Beginn der Finanzreformkrise von dem Beisammenbleiben des „Blocks“ abhängig machte, trug er dem Gedanken Rechnung, daß eine Regierung eines Vertrauensverhältnisses zu einer verantwortungsbereiten Mehrheit der Volksvertretung bedürfe. Dies ist selten so deutlich geworden wie hier, wo theoretisch keineswegs eine solche Konzession an den parlamentarischen Gedanken Zweck der Übung war, sondern einfache Notlage. In jener Konstellation war es die Regierung, die die Parteien taktisch zusammengeführt hatte und unter Krämpfen beisammenhielt; das machte sie wohl lehrreich, aber es fehlte die Basis der eigentlichen Freiwilligkeit und sachlichen Zielstrebigkeit. Das Bedürfnis nach Macht, die Bereitschaft zur Verantwortung müssen aus den Parteien erwachsen.

Sie muß ihnen erst recht eingeimpft werden, denn viele ihrer Schritte sind noch zage, und manchem Wortführer des parlamentarischen Gedankens würde es bänglich werden, wenn man ihn morgen auf den Ministerstuhl setzte. Nicht bloß die Zerrissenheit des deutschen Parteilebens ist daran schuld, daß das Parlament in der Technik der politischen Führung so unerfahren und lange willensschwach (denn an Seine und Tiber gibt es auch eine ähnliche Vielfältigkeit von Fraktionen), sondern die Methode, wie die Parteien von der politischen Mitverantwortung weggeschoben wurden, wie ihre steigende Macht auf der „Gegenseite“ das Bedürfnis nach Wechsel, Unabhängigkeit, steigerte und Staatskunst in erfolgreichen Friktionen mit arbeitsbereiten Fraktionen bestand. Wieviel staatsmännische Kurzsichtigkeit hat doch Fürst Bülow alljährlich darauf verwandt, den wachsenden Körper der Sozial-

demokratie mit angeblich eleganten, aber sachlich völlig ziellosen Florettstößen vom Staate wegzudrängen!

Findet sich dies Verhältnis von merkwürdiger Fremdheit, ja gelegentlich schwach verhüllter Feindseligkeit noch in einem anderen Staate, wie es für Deutschland zwischen Ministerium und Parlament ein fast selbstverständlicher Zustand gewesen ist? Kann man sich solche Erörterungen anderwärts vorstellen wie sie etwa bei der Sozialdemokratie üblich waren, wenn eine der süddeutschen Landtagsfraktionen dem Staatshaushalt zugestimmt hatten: das Geld sei ja nicht der „Regierung" bewilligt worden, sondern dem Staatsbetrieb in seiner Gesamtheit? Die banalsten Dinge mußten mit dem stärksten Pathos vorgetragen werden, offenbar weil sie nicht zufällige, sondern aus dem Konkreten erwachsene Gemeinvorstellungen zu durchbrechen hatten. Daran tragen nun in der Tat überlieferte Denk- und Empfindungsgewohnheiten aus dem alten Polizeistaat ihre gemessene Schuld, deren man sich auf beiden Seiten nicht mit der wünschenswerten Eile und Lautlosigkeit entledigt hatte. Aber daß im Reiche selber, dieser neuen Schöpfung, die alte schlechte Art weitergeführt wurde, trotz der erkannten Mängel des Systems, das lag nicht nur an den Personalverhältnissen, an der überlieferten Ergänzung der Regierungsmänner aus der hohen preußischen Bürokratie, sondern eben am Bundesrat, dem Organ der „Verbündeten Regierungen".

Daß sich die deutsche Reichsverfassung gegen eine schematische Übernahme des in Einheitsstaaten gewachsenen Parlamentarismus sachlich und formal sträubt, darüber kommt man nun mit einigen Redensarten nicht hinweg. Diejenigen, die sie fordern, müssen sich klar sein, daß es sich etwa nicht darum handelt, die leitenden Staatssekretäre und den Kanzler dem Personenbestand einer Fraktions- oder Parteigruppierung zu entnehmen, sondern daß tatsächlich eine völlige Umgestaltung der politischen Kräfteverteilung als Folge in Rechnung gesetzt werden muß. Die Frage heißt: darf der Versuch, wenn er mehr ist als agitatorisches Schlagwort, trotzdem gewagt werden — oder soll er es vielleicht nicht gerade deshalb?

Die formale Schwierigkeit liegt bekanntlich zunächst in dem Artikel 9 der Reichsverfassung: „Niemand kann gleichzeitig Mitglied des Bundesrats und des Reichstags sein." Wird ein Reichstagsabgeordneter in ein Staatssekretariat berufen oder in die leitende Stellung eines einzelstaatlichen Ministeriums, so muß

er sein Reichstagsmandat niederlegen. Die einzelstaatlichen Verfassungen kennen diese grundsätzliche Scheidung zwischen Regierung und Parlament nicht: der langjährige württembergische Ministerpräsident Mittnacht war gleichzeitig Landtagsabgeordneter, eine Reihe preußischer Minister sind zu stimmberechtigten Mitgliedern des Preußischen Herrenhauses berufen, die kürzlich zu Staatssekretären (und damit zu Bundesratsmitgliedern) ernannten nationalliberalen Abgeordneten Schiffer und Krause behalten ihren Sitz im Preußischen Landtag, sie haben sich nur einer Neuwahl zu unterziehen, weil sie in ihrer Beamteneigenschaft eine Beförderung erfuhren.

Daß jene hemmende Klausel falle, hat sehr starke persönliche Gründe: tritt ein Abgeordneter in die Regierung und zeigt es sich, daß er aus inneren Gründen nicht glaubt, in ihr bleiben zu können oder wird er durch eine sachliche Konstellation von seinem Posten verdrängt, so schwebt er, seines Mandates ledig, politisch in der Luft. Da nun gemeinhin nicht gleichgültige, sondern führende Köpfe der parlamentarischen Arbeit solche Ministeranwärter sein werden, so würde es eine unverantwortliche Schwächung des politischen Lebens sein, sie für eine Legislaturperiode vollends mattzusetzen, oder würde die peinliche Umständlichkeit bedeuten, daß ihr Nachfolger im Mandat zurücktrete; eine unausdenkbare Berechnung, da ja bei der Ersatzwahl der Sitz in die Hände einer anderen Partei gekommen sein kann, die natürlich gar nicht an Verzicht denkt. Mit diesem Artikel 9 müßte aber logischerweise dann auch der Artikel 21 fallen oder eingeschränkt werden, der ganz allgemein bei der Annahme eines Staats- oder Reichsamtes oder bei der Beförderung innerhalb der Beamtenlaufbahn den Mandatsverlust ausspricht — uns scheint diese Bestimmung an sich aus einem etwas kleinbürgerlichen Gesichtswinkel gesehen und veraltet.

Wenn diese Artikel gestrichen sind, dann ist zunächst einmal die Türe offen zwischen Parlament und Regierung. Der „strenge" Parlamentarismus verlangt zwar, daß nur Mitglieder der Volksvertretung in die Regierung aufsteigen; aber das ist eine sachlich überspannte Doktrin, an der übrigens während des Krieges auch Franzosen und Engländer keineswegs festgehalten haben. Der Leiter der Regierung muß die Möglichkeit haben, die fähigen Köpfe dort zu nehmen, wo er sie findet, und nichts wäre so verhängnisvoll, als grundsätzlich Leute auszuschließen, denen die

Eigenschaften zum erfolgreichen „Kandidaten" fehlen. Nur allgemein muß, gleichgültig wie man sich zu einem vollen oder abgestuften Parlamentarismus stellt, ausgesprochen werden, wie segensreich nach beiden Seiten dieser Auswechsel zwischen Regierung und Parlament wirken wird. Er gibt der Regierung von vornherein eine Basis in der Volksvertretung, aber er erzieht, und das ist von höchster Wichtigkeit, auch die Parteien. Er wird ihnen einen Zuwachs an Köpfen bringen, die von dem bisherigen System, das schöpferische Mitgestaltung erschwert und wagende Verantwortung fast gänzlich ausschließt, nicht gerade angelockt werden. Aber er macht sie auch alle in gewissem Sinn „gouvernemental". Das Wort wird seinen fatalen Beiton verlieren. Nicht durch eigene Schuld ist bei einer Mehrzahl von Parteipolitikern das Parteiagitatorische stärker entwickelt als das Politische: es fehlt das Korrektiv, daß die Propagandarede unter dem Druck der heimlichen „Gefahr" steht, Regierungsmaxime zu werden. Alle landesübliche und pfennigbillige Klage der parteimüden „Intellektuellen" pflegt diese Zusammenhänge zu übersehen.

Einer Regierung kann es nur dienlich sein, Männer, die aus Temperament und Talent in der Schule der Parlamentsarbeit „Politik gelernt" haben, an die leitenden Stellen zu bekommen, für die nun einmal gute Examensnote und vortreffliche Beamtenqualifikation keine völlig zureichende Voraussetzung zu sein braucht, am wenigsten das Fachmenschentum. Auf der andern Seite: was ist es heute bei uns ein Verbrauch mit politischer und gesetzgeberischer Erfahrung, wenn der entlassene Minister aus jeder tätigen Mitarbeit ausscheidet! Sein Wissen kann in Kritik und Anregung für das Vaterland fruchtbar werden, wenn es sich in den überlieferten Rahmen der Parlamentsarbeit einfügt. Solorollen freilich, wie sie Graf Posadowsky spielt, sind in dieser Richtung keine ermunternden Beispiele, sondern nur Anzeichen, wie fremd dem ministeriellen Beamten die eigentlichen Funktionen des parlamentarischen Lebens geblieben sind.

Schwierigkeiten liegen nicht in der Personalunion eines Reichstags- und Bundesratsmitglieds, sondern in der unterschiedlichen rechtlichen Stellung. „Die Mitglieder des Reichstags sind Vertreter des gesamten Volkes und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden" (Artikel 29). Man weiß, daß diese geforderte und gewährte Freiheit der Entschließung praktisch durchkreuzt wird durch den „Fraktionszwang", die durch Mehrheitsbeschluß

in den einzelnen Gruppen hergestellte oder doch angestrebte Einhelligkeit einer Parteimeinung, der sich eine abweichende Auffassung unterwerfen soll. Diese „Freiheitsberaubung" ist eine Angelegenheit der Zweckmäßigkeit, der politischen Technik, ein Vorgang ohne alle rechtliche Bindungen und Folgen, der je nach der Lage straffer oder lockerer gehandhabt wird; der Besitz und die Ausübung des Mandats werden von der Mißachtung eines Fraktionswillens nicht berührt. Das Bundesratsmitglied hat diese Freiheit nicht. Es ist an Instruktion gebunden, auf deren Entstehung und Fassung es vielleicht keinen bedeutsamen Einfluß gehabt hat; die Stimmen eines Bundesrats dürfen „nur einheitlich" abgegeben werden. Der „Fraktionszwang" ist hier sozusagen und aus begreiflichen Gründen verfassungsmäßig.

Denkt man sich parlamentarische Gewohnheit innerhalb der jetzigen Stellung des Bundesrats, so ergibt sich als Voraussetzung, daß in den einzelnen Bundesstaaten selber eine gewisse Homogenität zwischen Volksvertretung und Regierung besteht. Die war und ist, wenn auch unausgesprochen, bisher schon sachlich vorhanden gewesen, etwa in Bayern oder Preußen; aber glatte Lösungen finden sich nicht an der Straße, da die parlamentarische Situation und Parteikonstellation sehr verschieden sein mag und bei den verschiedenen Sachproblemen, die Reichstag und Landtag beschäftigen, zu gleicher Zeit durchaus verschiedenen Charakter haben kann. Gerade in den ungeklärten Verhältnissen ruht ja oft genug die Kraft von einzelstaatlichen Beamtenministerien, deren Verantwortung nicht im Vergleich mit der Reichsleitung steht. Würden die Bundesratsvertretungen nach Personen oder nach politischer Grundgesinnung dem Mehrheitscharakter der einzelstaatlichen Parlamente entsprechen (dieser muß freilich vorausgesetzt werden), so würde die Schwierigkeit wegfallen.

Das ist vielleicht Sophisterei. Die praktisch-politische Frage zielt dabei wesentlich auf den führenden Staat, Preußen. Wird erst der Preußische Landtag im allgemeinen die gleiche Bildung haben wie der Reichstag, dann ist es zunächst einmal ausgeschlossen, daß die beiden Parlamente zu dem vor ihnen beiden verantwortlichen leitenden Staatsmann eine völlig unterschiedliche Stellung einnehmen. So unabhängig heute die Berufung des Kanzlers und Ministerpräsidenten von parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen ist, so wird doch, in wachsendem Maße, jede Regierung auch beim jetzigen System, wenn sie schaffen und nicht

jonglieren will, eines geordneten und dauerhaften Vertrauensverhältnisses zu einer Mehrheit nicht entraten können. Bis jetzt aber hatte sie zweierlei Mehrheiten sich gegenüber, von denen dazu die preußische durch das alte Wahlrecht viel stabiler gewesen ist und damit auch viel wuchtiger. Nun erst wird es theoretisch und praktisch möglich sein, daß Reichsstaatssekretäre, aus einer Mehrheit des Reichstags heraus genommen, in ihrer Eigenschaft als Bundesratsbevollmächtigte Preußens nicht mit preußischen Kollegen und mit einem Parlament zu tun haben, die eine Einheitlichkeit der politischen Geschäftsführung unmöglich machen; sie brauchen sich auch der Parteibasis, aus der sie gewachsen, nicht zu begeben.*)

Daß ihre Kraft im Reichsparlament verankert ist, muß nun freilich weittragende politische Folgerungen haben. Es wächst die sachliche Bedeutung des Reichstags, die des Bundesrats wird zurückgedrängt, ohne daß es darüber besonderer Verfassungsbestimmungen bedarf. Das muß mit aller Offenheit ausgesprochen werden: jeder Schritt, den der Parlamentarismus in der Reichspolitik vorwärts macht, zertritt ein Stück des alten deutschen Föderalismus, stärkt den Zentralismus und den Unitarismus.

Die radikalen Konsequenzen dieser Entwicklung scheinen manchen neu bekehrten Anhängern des parlamentarischen Gedankens selber noch nicht ganz klar zu sein, und man muß die Möglichkeit im Auge behalten, daß Rückschläge eintreten, daß etwa das Zentrum unter bayrischem Einfluß seines traditionellen Schutzes aller föderalistischen Überlieferungen sich erinnert. Innerhalb der staatsrechtlichen Theoretiker ist man sich wohl dieser Zusammenhänge teilweise bewußt geworden. Hier und auch in der politischen Praxis, wo man nach raschen Formeln suchte, um eine nähere Verbindung zwischen Regierung und Parlamentswillen auszudrücken, sind deshalb Versuche entstanden, um gewisse Zwischenstufen zu schaffen. Man soll sie nicht, weil sie in keine Doktrin passen, mit einer schnellen Handbewegung auf die Seite

*) Die Art und Weise, wie eben die Kanzlerschaft Hertlings zustande gekommen ist, die Tatsache, daß dieser theoretische Gegner des Parlamentarismus, um das Staatsschiff flott zu bekommen, im Einverständnis mit dem Monarchen, sich vor der Amtsübernahme in Besprechungen mit den „Mehrheitsparteien" eine parlamentarische Arbeitsunterlage schaffte, bestätigt, daß die Entwicklung mit innerer Notwendigkeit den hier geschilderten Weg sucht. Nicht nur die Regierung, auch die Parteien, auf die sich damit ein höchstes Maß von Verantwortung legt, müssen ihr Rechnung tragen — sie geben sich jetzt Erziehungsstunden von größter Wichtigkeit.

tun; die deutsche Reichsverfassung paßt selbst in keine Doktrin, und darauf kommt es ja auch gar nicht an. Wenn zwischen Regierung und Parlament Zwischenglieder eingeschaltet werden sollen, die, ohne daß ein Statut über ihr „Recht" besteht, eine engere Bindung, gegenseitige Beeinflussung darstellen, so sind das Stationen; nicht von ihrer Einrichtung, von ihrem Namen hängt es ab, ob sie sich zu Recht oder Gewohnheit ausbilden, sondern von ihrer Wirksamkeit, von Talent und Charakter der Männer, die an solche Stellen berufen sind.

So beurteilen wir jene Gedanken und Anläufe, zwischen Regierung und Reichstag durch neue Gebilde eine engere Arbeitsverbindung zu schaffen. Sie sind Auswege, keine Lösungen. Daß sie die Kernfrage nicht verwischen, dafür sorgt, daß etwa einem Organ wie dem „Sonderausschuß beim Reichskanzler" die Kraft einer verantwortlichen Mitwirkung versagt ist.

Ernsthafter als dieser unverbindliche Schritt der Praxis ist der Vorschlag von Anschütz, einen ständigen Ausschuß des Reichstags zu schaffen, dessen Mitberatung und Zustimmung die Reichsleitung bzw. der Bundesrat bei den wichtigen Entscheidungen bedarf. Als Beispiel des Vergleichs dient hierfür der Reichstagsausschuß für das Hilfsdienstgesetz. In der Tat bedeutet dieser Ausschuß eine sehr starke grundsätzliche Änderung in der Auslegung der Verfassung, denn der Reichstag, der beim Vollzug und der Überwachung des Gesetzes mitwirkt, hat sich ein Stück der Exekutive erobert. Aber man zögert ein wenig, dies Verfahren in den Mittelpunkt der allgemeinen Politik zu stellen. Dieser „ständige Ausschuß", der für Anschütz eine „Pflanzschule parlamentarischer Minister" ist, soll alle Parteien umfassen — das bedeutet, daß um die eigentliche Reichsleitung herum ein Koalitionskabinett in perpetuum, ein unbesoldeter, unbetitelter, unverantwortlicher Kranz von Ministern ohne Portefeuille sitzt. Es erscheint uns zweifelhaft, ob hierbei, wo die verantwortliche Regierung ja immer doch das Gegenspiel der Parteigegensätze vor sich hat, nun gerade gegenüber dem Bundesrat der Gedanke der parlamentarischen Verantwortung gedeihen kann.

Die Stellung des Bundesrats, von Bismarck mit überwiegenden Kräften und Rechten ausgestattet, ist erschüttert: die Staatssekretariate wuchsen in ihrer selbständiger gewordenen unendlichen Arbeitsleistung sachlich eigentlichen Reichsministerien entgegen, ohne es rechtlich zu sein, im Reichstag entfaltete sich eine

unabhängigere und machtbewußte Gesinnung, im Nehmen und im Geben. Das ist eine Entwicklung, die vor dem Krieg einsetzte. Die „Kleinen Anfragen" gehören hierher, die Abstimmung nach der Interpellation. Der Reichstag kann einem Minister nun freilich noch so oft bestätigen, daß er sein Vertrauen nicht genieße, so ist das ohne Wirkung, wenn der Monarch dieses Vertrauen behält. Weil es sich nur um eine Gebärde in die Luft handelt, die kein Griff ist, wurde sie bislang noch ein bißchen ins allgemeine gehandhabt; sollte sie einmal Folgen haben, dann wird sie sich selber disziplinieren. Auch das ist keine Frage des Rechts, sondern des Brauches. Es handelt sich nicht darum, dem Monarchen das Recht zu entwinden, daß er seinen Minister sucht und ernennt, sondern um die Frage: wann der Minister seiner Einsicht, daß er gegen das Parlament verfassungsmäßig nicht regieren kann, die logische Entschließung eines Rücktritts folgen läßt. Bei Bülow war das einmal sichtbar. Darüber macht man keine Gesetze, das sind Gewohnheiten, die sich ausbilden, und die desto selbstverständlicher sind, je mehr die Reichsleitung politisch und nicht bürokratisch ist. Die Rechte der Krone werden nicht in einem peinlichen und revolutionären Verfahren geraubt, sondern der Monarch begegnet der Notwendigkeit, die Arbeitsfähigkeit seiner Regierung dadurch zu erhalten, daß er sie im Einvernehmen mit dem verfassungsmäßigen Kontrahenten weiß und wünscht.

Die Stellung des Reichstags aber ist nicht nur durch solche taktischen und technischen Bewegungen im Wachsen, sondern einfach durch seine sachliche Arbeit. Auf ihn zu schimpfen ist ja seit geraumer Zeit Stil geworden. Besondere Bewunderung erwartet er selbst kaum. Aber es genügt, die große und wichtige Tatsache anzuerkennen, daß in den bedeutungsvollsten Gesetzgebungsarbeiten der letzten Jahre, in der Gestaltung der Finanzprobleme im Jahre 1913 und 1916, die Initiative durchaus auf der Seite des Reichstags war, die stärkere Gedankenarbeit und die größere Konsequenz. Und damit stehen wir ganz nahe bei der Kernfrage.

Wenn wir von der wachsenden verantwortlichen Macht des Reichstags reden, so interessiert in diesem Zusammenhang sehr vieles nicht. Die ganze publizistische Mode, mit den Bildern aus einem parlamentarischen Schreckenskabinett romanischer Entartung das Sachproblem zu verschleiern, erscheint uns unwürdig und verlogen. Wir sprechen hier von Deutschland. Verfassungen

und Politik erhalten ihren Charakter nicht von Papier und Druckerschwärze, sondern vom Wesen und der Geschichte des Volkes. Und wir finden die Rede, daß das ganze Problem nur die Mache „machthungriger Parlamentarier" sei, eine demagogische Läpperei — wären sie nur machthungriger, verantwortungsbereiter!

Wir suchen für diese Frage hier nach einem Standpunkt außerhalb der parteipolitischen Bewertung, mit dem Blick auf die Reichsentwicklung. Und bekennen uns dann allerdings zu der Auffassung: die ungeheuren wirtschaftlichen, vor allem finanzpolitischen Aufgaben, die der Krieg uns bringt, werden von einer Institution wie dem Bundesrat nicht mit der wünschenswerten großen Auffassung gelöst werden, denn sie sind nur zu lösen vom Reiche aus, und es gibt unheilvolle Pfuscharbeit, wenn sie berechnet werden nach den Eigenheiten und Sonderwünschen der einzelnen Bundesstaaten. Der Reichstag, zusammen mit Reichsministerien, die nicht gefesselte Delegate einzelstaatlicher Rücksichtnahme sind, wird berufen sein, diese große Arbeit zu leisten; hoffentlich unter der Führung von Staatsmännern, die im Reich, im Kaisertum, das Zentrum ihrer Bemühungen sehen und nicht im seelischen Gleichgewicht von „Verbündeten Regierungen".

Am 4. August 1914 hat der Reichstag der technischen Kriegsnotwendigkeit Rechnung getragen und den Bundesrat mit großen Verordnungsvollmachten ausgestattet. Was war die Folge? Daß die wichtigsten Entschlüsse, namentlich auf dem Gebiet der Ernährung, in die Behandlung einzelstaatlicher Rücksichtnahme glitten. Hätte man ein Reichsministerium besessen, in naher Fühlung mit der Volksvertretung, so hätten die Entscheidungen nicht nur rascher erfolgen können, sondern sie wären durch die Übernahme der Mitverantwortung dann auch innerhalb der Bevölkerung leichter aufgenommen worden. Wenn wir in den inneren Wirtschaftsfragen durchgehalten haben, dann wollen wir doch so ehrlich sein: nicht wegen, sondern trotz unserer Verfassung ist das gelungen. Der zähe Kampf, der zwischen den Staatssekretariaten und den einzelstaatlichen Ministerien um die Grundsätze zu führen war, hat ebensoviel Verzögerung und Unübersichtlichkeit gebracht als andererseits die Tatsache, daß die „Zentralbehörden" zwar Gesetze und Ordnungen erlassen können, deren Einführung und Durchführung jedoch vom Geist und guten Willen der einzelstaatlichen Ressortminister sein Gepräge erhielt. Vom

Bundesrat aus lief dann, und das ist nicht eine Sonderschuld des preußischen Landwirtschaftsministers gewesen, lief wie eine Ansteckung durch Ministerien und Verwaltungsbüros jener seltsame Magenpartikularismus, der auf die Generalkommandos, auf die Kreise, Bezirks- und Oberämter übergriff — niemals, nur während Deutschland um die Bewahrung des Bismarckschen Erbes, die Einheit, kämpfte, nur als die Literaten den geschlossenen Fichteschen Handelsstaat aus den Wolken der Theorie in das Gefilde der Wirklichkeit herniedergestiegen wähnten, ist das deutsche Staats- und Wirtschaftsgebiet gleichermaßen in Hunderte und Tausende Wirtschaftsautonomien zerrissen gewesen, durch die undurchsichtigsten Kompetenzen verwirrt — „Heil dir, einig Vaterland!"

Nur der Gutgläubige wird behaupten wollen, der Bundesrat habe sein wirtschaftspolitisches Kriegsexamen bestanden. Nichts liegt uns ferner als den Glauben zu verküoden, ein ungestörter Zentralismus hätte uns einen Paradies-Kriegs-Ersatz schaffen können; die meisten der Ernährungsfragen sträuben sich zunächst gegen die Bürokratisierung ihrer Lebensform, ob das zentralistisch oder föderalistisch geschieht, ob man das bedeutungsvoll Sozialisierung oder ob man es Organisation nennt. Aber in diesen Schwierigkeiten stand der Bundesrat nicht mit der der Gesamtheit entschlossen dienenden Einheitlichkeit, sondern unsicher und partikularistisch abgetönt.

Hier setzen die Überlegungen über die dem Krieg folgende Zeit ein. Die Reichsfinanzfrage, die Verkehrspolitik, die wasserwirtschaftliche Zukunft und jene große unbekannte Aufgabe, hinter der Monopole, Zwangssyndizierungen stehen — die dürfen nur angepackt werden vom Reich aus. Der Krieg ist geführt worden für den Bestand des Reiches, nicht für Einzelstaaten und Dynastien. An dieser Stelle kann nur das Grundsätzliche gesagt werden — denn der Versuch, in die Sonderfragen einzutreten, müßte den Rahmen der Arbeit sprengen. Was aus diesem Krieg heraus gedeihen muß, ist ein Finanzsystem, das beim Reich seinen Rückhalt hat. Jene Lehre, die wie ein Glaubenssatz galt, daß das Reich die indirekten, die Einzelstaaten die direkten Steuern zu erheben habe, ist praktisch unhaltbar geworden und damit, seit die Theorie ungeheure Löcher erhielt, hoffentlich auch als solche verabschiedet. Wird man soweit kommen können, den Stamm der direkten Steuern auf dem Reichsacker einzupflanzen und von seinen Früchten abzugeben, in Stufung und Zuschlag, an Staat

und Gemeinde? Gewiß, das ist finanzpolitische Mediatisierung, aber wenn nicht mit Weh und Ach nur Kompromisse auf kurze Jahresstrecken fertiggebracht werden sollen, sondern eine Steuerarchitektur, innerlich fest, dann geht es nicht ohne die Entschließung, die vom Reich aus denkt. Die Reichsschulden zentralisieren, und nicht weniger alle jene Bemühungen und Notwendigkeiten, mit Monopol oder Zwangssyndikat große Gebiete des deutschen Wirtschaftslebens unter finanzielle oder politische Überlegung der Reichsleitung zu rücken. Keinen Augenblick verkennen wir die außerordentlichen Schwierigkeiten, die sich dabei auftun; hier handelt es sich nicht darum, sie zu befehden oder zu verteidigen, nicht um die Konstruktion eines behördlichen Zwangsstaates, sondern nur darum, auszusprechen: da wir einheitliches Wirtschaftsgebiet sind (oder doch nach dem Krieg wieder sein werden) und eine Reichswirtschaftspolitik betreiben, wird später stärker als je das Erwerbs- und Wirtschaftsleben im Guten und im Bösen an die Gesetzgebung und an die Zielsetzung des Reiches gebunden sein müssen.

Ist es nötig, daneben noch weiter von dem gewaltigen Gebiet der Reichsverkehrspolitik zu sprechen? Sollte das Eisenbahnwesen, wider alle Logik der verknüpfenden Funktion, Angelegenheit der Einzelstaaten bleiben, und zwar so sehr, daß gerade hier ein gewisser dauernder Kriegszustand der Verwaltungen das Merkmal unseres bundesstaatlichen Friedens ist? Äußerungen von Preußen und Bayern lassen ja nur sehr geringe Hoffnungen, daß die Reichsregierung hier eine Aufgabe vor sich gestellt sieht, bei der sie auf Entgegenkommen rechnen darf; um so stärker muß der Gedanke dort wach gehalten werden, wo früher einmal offene und freimütig zugestandene Fehler und Unterlassungen begangen wurden. Zum mindesten, wenn die großen Bundesstaaten aus finanziellen Gründen sich bis zum letzten wehren werden, ihre Eigentumsrechte irgendwie preiszugeben, so bleibt doch das Ziel, in der eigentlichen Eisenbahnpolitik den Reichsgedanken maßgebend zu machen und die finanziellen Ergebnisse der einzelstaatlichen Verwaltungen auch daraufhin anzusehen, zumal nach dem Kriege, wie sehr das Reich Auftraggeber, wie sehr es auch mit seinen Leistungen Garant der Betriebsfunktion war.

Ähnlich steht es mit der Entwicklung unserer wasserwirtschaftlichen Zukunft. Das Reich hatte verheißungsvoll begonnen, hier seinen organisierenden Willen geltend zu machen; das Ziel ist

gesetzlich, aber nicht praktisch erreicht worden. In dem Maße nun, als aus der Lehre des Negativen während des Krieges die Bedeutung eines großen, einheitlich gedachten Wasserstraßennetzes dem Bewußtsein sich aufdrängte, gilt es einen zentralen Willen herauszubilden. Die Bundesstaaten, im offenen oder versteckten Wettbewerb sich reibend, kommen ja auch, zielbewußt oder schüchtern, ans Reich, aber ihre Konzession, daß hier Berlin in ein bislang partikularistisch gepflegtes Gebiet mithereinreden soll, ruht nicht auf einer größeren und allgemeinen Überlegung, sondern auf der Hoffnung einer Geldleistung. Wenn das Reich diese gibt (und es ist zu wünschen), dann möchte das nicht im Sinn eines Almosens sein, sondern als Beginn einer Ausdehnung der wirtschaftspolitischen Machtsphäre.

* * *

Gibt es eigentlich gegenwärtig etwas, das so wenig populär ist, als was auf diesen Seiten geschah: „zentralistische", „unitarische" Gedanken vorzutragen? Wer nicht Schaumschlägerei betreiben will, muß dem offen ins Gesicht blicken: daß während des Krieges der Partikularismus stimmungsgemäß stark gewachsen ist. Vorher fand man ihn nur gelegentlich noch in entlegenen bayrischen Wahlversammlungen oder auf den Bänken des Preußischen Herrenhauses, bei der lärmenden Gründung des „Preußenbundes", dieser komischen Ausartung des „vorauguistischen" Geistes — der Tag der Mobilmachung hatte das ausgelöscht. und jedermann wußte: dem Reiche gilt es, dem Reiche gehört auch alles. Und während das politische Leben nur um die Aemter des Reiches flutete, der Reichstag durch seine Bedeutung weit über alle anderen Parlamente sich hob, denen ja fast nur blieb, Nachlese zu halten, war plötzlich der partikularistische Geist zwischen uns. Nicht in Versammlung und Presse, aber in der Gesinnung.

Die Feinde haben mit ihm gerechnet und teilweise ganz groteske Erwartungen auf ihn gesetzt; eine sehr ausgedehnte Propaganda diente dem Zweck, die deutschen Stämme und Staaten untereinander, vor allem gegen Preußen, zu verhetzen. Darüber hat man gelacht — denn in diese plumpe Falle, die staatlich traurige Zeit vor 1870 dem jetzigen Geschlecht als das Idealbild deutscher Geschichte zu malen, ging doch keiner, und alle Spekulation, die von außen kam, hat nur als Kitt gewirkt. Aber ist das zu leugnen, daß die Front der Nährboden eines kritischen

Partikularismus geworden? Daß der Stolz der Soldaten und Regimenter ihrer engeren Heimat gehört und die abschätzige Beurteilung der andern eine häufig sehr harmlose, manchmal auch sehr bittere Gewöhnung wurde? Der Frontsoldat gibt recht allgemeine, aber auch recht herbe Zensuren — ihnen die Volksstimmung zu unterwerfen, gleichgültig, ob die umlaufenden Anekdoten richtig, erfunden, übertrieben sind, wäre eine bedenkliche Gleichgültigkeit, der man sich entgegenstemmen muß.

Die zweite Quelle des Kriegspartikularismus ist die Ernährungsnot. Sie war so wenig völlig zu verstopfen wie der gelegentlich heftige Stimmungsgegensatz zwischen Stadt und Land; aber er gedieh unter den Unterlassungen des Bundesrats. Hätte von vornherein im Tempo und Ausmaß der Rationierung Einheit bestanden und hätte gleichzeitig die Zentralinstanz die Freiheit gehabt, nach Bedarf das bürokratische Schema zu durchbrechen, dann wäre diese Geschichte spurloser an uns vorübergegangen. Sie wird sich, so denken wir, rasch vergessen, wenn der Magen wieder zufrieden ist.

Politisch am einschneidendsten war der Augenblick, wo nicht der Partikularismus der Volksstimmung, sondern des politischen, des dynastischen Anspruchs sich meldete. Als plötzlich das Problem vor uns lag, daß hinter dem Krieg Flurbereinigungen innerhalb der deutschen Bundesstaaten, auf Kosten der Reichslande, vorgenommen werden sollten. Man kann über diese Dinge heute noch nicht frei sprechen, und es ist ungewiß, wo der feste Plan aufhört und wo das Gerücht beginnt — heute scheinen sie glücklich hinter uns zu liegen. Sie dürfen nicht wieder kommen! Denn es wird der ganze Sinn des Krieges verdorben, wenn aus ihm dynastische Ansprüche aufsteigen, und es wird das ganze Gefüge des Reiches in Unruhe gebracht, mehr als durch Demokratie und Parlamentarisierung, wenn die Bundesstaaten diesen Krieg mit Zielen und Beschwernissen eigener Territorialpolitik belasten.

Dem staatlichen Partikularismus wirken zum Glück sehr starke Kräfte von selber entgegen. Wenn wir Bismarcks vorsichtige Ausdrucksweise über diese Fragen lesen, so sind wir darüber heute ebenso erstaunt als uns die Sprache empört, mit der etwa die „Bayrische Staatszeitung" parlamentarische Versuche als eine Gefahr für den Bau des Reiches zu bezeichnen wagt. So hoch uns Bismarcks Autorität in allen Fragen staatlichen Denkens bleiben wird, so unbismarckisch wäre es, sich hinter seinem Namen

zu verstecken. Das Werk, das Bismarck geschaffen, ist durch die ungeheure Entwicklung des Wirtschaftslebens, durch die Unzahl der öffentlichen und halböffentlichen, das ganze Reich durchziehenden Einrichtungen, Organisationen, Strömungen und Bindungen so ineinander gefesselt, daß es von innerpolitischen Entwicklungsproblemen nicht vor die Existenzfrage gestellt wird.

Es ist und es steht. Was uns zu beschäftigen hat, ist nur, ob dem Wachstum nach innen und außen nicht neue Formen oder neue Gewöhnungen einen deutlicheren und fruchtbareren Ausdruck seiner Kraft geben.

Diese Fragen können nur innerdeutsch gelöst werden. Es gibt dafür kein Beispiel, kein Verfahren. Wir sehen, wie Österreich darum ringt, seinen Staat stärker zu machen, indem es die zentrale Gewöhnung lockert und nach dem gezügelten Föderalismus nationaler Autonomien schreitet — wir haben andere ethnologische und geschichtliche Voraussetzungen, und es scheint uns gut, wenn wir, mit genügend „Autonomien" unserer Einzelstaatlichkeit ausgestattet, bewußt in der andern Richtung marschieren. Wir wissen noch nicht, ob ein Russenreich der Zukunft zu einem autokratisch oder demokratisch getönten Zentralismus des Großrussentums gedeihen kann oder sich auf nationale Föderativstaaten stützen. Wir ahnen, daß Großbritannien, wenn es in ein engeres militär- und wirtschaftspolitisches Verhältnis zu seinen Dominions kommen sollte, vor ganz neuen Aufgaben stehen wird: ein Reichsoberparlament zu schaffen, das nicht den Knecht der Mehrheit des „Hauses der Gemeinen" darstellt, sondern in dem die verschiedenen Strömungen und Mehrheiten der Parlamente von Kanada, Australien, Neuseeland und — Irland mit der englisch-schottischen Meinung sich auseinandersetzen müssen, — dafür eine Form oder einen Weg zu finden überlassen wir den Engländern. Sie sind keine Formalisten und werden sich an keine Theorie vom „Bundesstaat" halten, sondern die sachliche Zweckmäßigkeit ausprüfen. Nichts anderes kann auch unsere Aufgabe wie die jeder unromantischen Politik sein.

Solcher Betrachtung begegnet der Einwand, das sei ungeschichtlicher Rationalismus: die stammesmäßige Vielgestaltigkeit sei eben der Reichtum des deutschen Volkes, und daß sie nicht unterdrückt werde, dafür habe eben ihre in sich selbst ruhende Vertretung in der Reichsregierung zu sorgen. Die stammesmäßige Unterschiedlichkeit bedinge, wenn keine kulturelle oder sonstige

Vergewaltigung vorkommen solle, sozusagen logisch den Föderalismus. Es sind nicht so sehr die Politiker, als die Menschen, die mit künstlerischer und geistiger Freude die deutsche Ausdrucksfülle genießen und mit größter Angst das Anrücken des zentralistischen „Normaldeutschen" wittern. Sie übersehen zweierlei: unsere bundesstaatliche Verfassung ist gar nicht der Ausdruck unseres völkischen Reichtums. Wer sie für „organisch" hält, der könnte etwa einem so ausgesprochenen Volkstum wie dem niedersächsischen oder dem schleswig-holsteinischen nicht den Anspruch verweigern, irgendwie deutlich, eigenen Rechtes, an der Reichsregierung beteiligt zu sein wie etwa in dem mannigfachsten Überfluß der sächsisch-thüringische Stamm. Indem man aber sachlich denkend solche Betrachtungen weit von sich weist, begreift man ein Zweites: nämlich, daß der Staat und das Volkstum zwei Dinge sind, die nebeneinander existieren. Preußen ist das Experiment. Es ist für sich genommen vollkommener „Einheitsstaat", vereinigt und erträgt aber für sich zwischen Memel und Sigmaringen, Emden und Königshütte viel größere ethnologische Gegensätze, als wenn man es als Einheit gegenüber den übrigen deutschen Staaten betrachtet: die preußische Karte ist die bunteste. Und wenn man davon redet, bei dieser Art politischen Denkens werden München, Stuttgart, Darmstadt usf. ihres Wertes als Kulturzentren entkleidet, so genügt doch einfach Köln und Königsberg, Frankfurt und Münster oder was man sonst herauswählen mag, sich gegenüberzustellen. Haben sie ihre kulturelle Bedeutung abgegeben, um das Klischee einer großen preußischen Provinzstadt darzustellen? — Keineswegs. Sie behaupten ihr geistiges Gesicht und ihre kulturelle Verpflichtung. Warum soll es mit den Residenzen der Mittelstaaten anders sein, wenn die Steuerverfassung und das Verhältnis zwischen Reichstag und Bundesrat anders geworden? Diese Fragen gründen tiefer als in politischem Nationalismus.

Eine Erscheinung freilich kämpft auch kulturell gegen den Partikularismus; aber man ruft sie nur mit halber Freude als Hilfskraft heran. Es ist die vor allem großstädtische Nivellierung, die den Menschen in einen Berufsangehörigen verwandelt: der kaufmännische Angestellte, der Bankbeamte, der Arbeiter. Das Standes- und Klassengefühl, eine gewaltige Macht der nationalen Solidarität, getragen von der Freizügigkeit des Berufslebens, verdrängt auch den kulturellen Partikularismus, aber bringt nur einen halbgegorenen Ersatz.

Politische partikularistische Gesinnung ist etwas anderes als Liebe zum heimatlichen Volkstum. Aus der Stammesart quillt reichstes Leben, und ärmer ist der an mancherlei Kraft, der sich nicht freudig und dankbar als Erbe in einem Bezirk geistig-kultureller Geschlossenheit und Sicherheit fühlen kann. Davon soll nicht das geringste gestrichen werden. Aber man soll nicht aus einer natürlichen Selbstverständlichkeit ein politisches System machen, sein Deutschtum nicht als bloße Ableitung der schwäbischen oder bayrischen Geburt begreifen, sondern staatlich, politisch von der deutschen Zugehörigkeit getragen und verpflichtet sein, innerhalb deren man mit Sonderstolz oder Sonderliebe sein engeres Wesen pflegen wird.

Solcher Auffassung bedürfen wir um so mehr, je stärker wir in die weltpolitischen Zusammenhänge gerissen wurden; diese können keine bayrisch-schwäbischen Idyllen, aber auch keine preußischen „Eigenarten" ertragen, sondern nur deutsches Gemeingefühl, deutsche Gesamtverantwortung. Nur wenn die politische Gesinnung und Leistung an der Geltung des Reiches und nicht an eingebildeten Rechten und Souveränitäten der Einzelstaaten sich orientiert, kann der politische Geist gedeihen, der Deutschland inmitten der Nationen rasch zur Gesundung und erneut zur Höhe führen wird.

Zwei Glieder unseres staatlichen Lebens wachsen dabei: das hohenzollernsche Kaisertum und die Vertretung des deutschen Volkes, der Reichstag. Sie sind sich während des Krieges nähergekommen und auch näher geblieben, nachdem die öffentliche Meinung gegen das Parlament aufgereizt worden war. Der Reichstag hat sie ausgehalten, und auch der Kaiser mag einiges davon gespürt haben, wie die Leute, die ihm die lautesten Depeschen sandten, in ihren runden Zirkeln von ihm und seiner Politik sprachen. Nichts ist so falsch, als daß die Macht des deutschen Kaisertums ins Wanken gerate, wenn sie sich stärker als bisher auf die Vertretung des Volkes unmittelbar stützt. Im Gegenteil: neue Kräfte werden ihm zuwachsen, die mit ihm in eine größere Zukunft wollen, die nicht in der Verteidigung einer verlagerten Geschichte, sondern im Dienste ihres Glaubens an die Aufgabe des deutschen Volkes stehen. „Demokratie und Kaisertum" bleibt ein Programm der Freundschaft und des Vertrauens, das um so fruchtbarer erfüllt wird, je weniger es sich von den Schlagworten abgestorbener Jahrzehnte beirren und von dem Widerstand der Nachhuten des alten Deutschlands einschüchtern läßt.

Gedruckt bei Hempel & Co.
G. m. b. H., Berlin SW. 68.

Als Heft 4 der Sammlung

Der Deutsche Volksstaat

wird erscheinen:

Dr. Walther Schotte,
Wer macht die Politik?

Preis **1.50 M.**

In allen Buchhandlungen.

Fortschritt (Buchverlag der „Hilfe") G.m.b.H.
Berlin-Schöneberg.